

CAI
AG
-1995
T51F

Pour une meilleure intendance

*La réforme
de la fonction publique
en Nouvelle-Zélande de
1984 à 1994 : sa pertinence
pour le Canada*



Bureau du
vérificateur général du Canada

Pour une meilleure intendance

*La réforme
de la fonction publique
en Nouvelle-Zélande de
1984 à 1994 : sa pertinence
pour le Canada*

Bureau du
vérificateur général du Canada



© Ministre des Approvisionnements et Services, Canada 1995

N° de cat. FA3-15/1995F

ISBN 0-662-80067-2

Pour obtenir l'autorisation de reproduire des parties du présent document, veuillez communiquer avec le Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa (Ontario) Canada K1A 0G6 (613) 995-3708 télécopieur (613) 952-2245

This document is available in English.



AXF4358

Remerciements

Le personnel du Bureau du vérificateur général du Canada chargé de la présente étude sur la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande désire remercier tous ceux et celles qui ont contribué à cette initiative, y compris les personnes que nous avons rencontrées en Nouvelle-Zélande. Des représentants de différents secteurs de la fonction publique néo-zélandaise, notamment du Trésor, de la Commission des services publics et du Bureau du contrôleur et vérificateur général, de même que d'éminents observateurs comme M. Malcolm Holmes, expert en gestion du secteur public à la Banque mondiale (Washington, D.C.), le professeur John Martin de la Faculté de commerce et de l'administration à l'université de Victoria, Wellington, et le très honorable Sir Geoffrey Palmer, associé chez Chen & Palmer et ancien premier ministre de la Nouvelle-Zélande, nous ont transmis de précieux commentaires sur les ébauches du présent document.

Nous tenons particulièrement à remercier M. Ian Ball, conseiller principal à la Direction de la gestion financière au Trésor de la Nouvelle-Zélande, et M. Wayne Cameron, contrôleur et vérificateur général intérimaire du Bureau du contrôleur et du vérificateur général de la Nouvelle-Zélande, pour l'aide appréciable qu'ils nous ont apportée dans nos recherches initiales ainsi que pour l'information et les conseils qu'ils nous ont dispensés au cours des phases suivantes de notre étude.

Nous sommes aussi redevables à M. Peter Aucoin, directeur du Département des sciences politiques de l'université Dalhousie (Halifax, Nouvelle-Écosse), qui a apporté une importante contribution au projet par sa connaissance des réformes au Canada, en Nouvelle-Zélande et ailleurs, en plus de ses commentaires sur le présent document.

Finalement, nous tenons à signaler le rôle spécial joué par M. Graham C. Scott, directeur principal de Graham Scott (NZ) Ltd de Wellington et ancien secrétaire du Trésor de la Nouvelle-Zélande, qui s'est occupé de la coordination de notre travail en Nouvelle-Zélande et nous a assuré un accès opportun à des données très utiles, et dont la connaissance directe et l'analyse intelligente des réformes ont fortement facilité notre compréhension du contexte. Nous lui sommes très reconnaissants de l'intérêt personnel qu'il a témoigné, pendant des mois, envers notre travail et de son souci de dresser une image fidèle des réformes de la fonction publique en Nouvelle-Zélande.

Nous tenons à préciser que nous assumons entièrement la responsabilité du présent document et que toute erreur qui pourrait s'y trouver est la nôtre.

ÉQUIPE CHARGÉE DE L'ÉTUDE

Auteurs

John W. Holmes,
directeur principal

Tom Wileman,
rechercheur principal

Révision

Jacques Goyer,
directeur principal

Autre personnel

Publications et
services graphiques

Révision

Traduction

Services de soutien

Autres réviseurs

Avant-propos

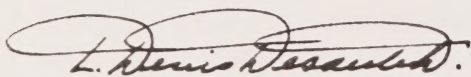
La réforme de l'administration publique est devenue un phénomène mondial alors que les gouvernements doivent composer avec des changements économiques, sociaux et technologiques rapides, y compris les effets de la mondialisation. Nous croyons que les Canadiens et ceux qui tentent de relever des défis semblables ont beaucoup à apprendre de l'échange d'idées et d'expériences quant à ce genre de réforme; c'est pourquoi mon Bureau s'est penché sur les grandes initiatives entreprises dans ce domaine par certains pays au cours des dernières années.

En 1993, nous avons présenté au Parlement (chapitre 6 du Rapport Annuel de 1993) une étude sur les réformes de la fonction publique en cours au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni. C'est avec un grand plaisir que je vous présente ici un examen plus détaillé des réformes en Nouvelle-Zélande.

Depuis dix ans, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a entrepris des réformes en profondeur de ses politiques économiques et sociales et de son secteur public. En fait, l'ampleur de ces réformes est telle que des observateurs réputés ont même parlé d'une transformation de la société néo-zélandaise.


Certaines de leurs réformes constituent des efforts innovateurs pour résoudre des dilemmes de longue date en administration publique. Lorsque vous lirez notre compte rendu des réalisations des Néo-Zélandais, j'espère que vous conviendrez avec nous que ces réformes méritent à tout le moins un examen plus attentif et que certaines d'entre elles pourraient fort bien être adoptées ou adaptées par le gouvernement du Canada.

J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier personnellement tous ceux et celles qui ont contribué à cette publication. Les nombreuses personnes qui ont accepté en Nouvelle-Zélande de consacrer de leur temps à une entrevue avec le directeur principal responsable de l'étude, et celles qui ont révisé les ébauches du présent document ont apporté à notre travail une qualité essentielle de connaissance et de compréhension du contexte néo-zélandais.

A stylized, cursive signature in black ink, reading "L. Denis Desautels".

L. D. Desautels, FCA

Vérificateur général du Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115504722>

Table des matières

<i>Introduction</i>	1
<i>Une économie et une société en transformation</i>	2
Le pays et ses habitants	2
Le contexte institutionnel	5
La Nouvelle-Zélande avant 1984	13
La crise économique de 1984	15
Après 1984 : le nouveau contexte	16
<i>Les réformes de la fonction publique</i>	19
Les principes des réformes des gouvernements travaillistes	19
La décentralisation et la commercialisation	22
La « corporatisation »	23
La restructuration	28
La révision en profondeur des structures de gestion - Loi de 1988 sur le secteur public ..	32
La réforme de la gestion financière - Loi de 1989 sur les finances publiques	41
Les gouvernements du Parti National depuis 1990 : maintien et consolidation des réformes	54
<i>Les réformes en perspective</i>	63
Les progrès et les résultats des réformes	63
Le débat entourant certaines questions liées aux réformes	68
<i>Conclusion : Les questions pertinentes pour le Canada</i>	77
Le respect des priorités stratégiques : le raffermissement de la structure et du processus budgétaire	80
La conception de l'organisation - la distinction entre la formulation de politiques et les opérations	82
La délégation des pouvoirs et le transfert des responsabilités	86
Une plus grande imputabilité des ministres et de la fonction publique	89
La mise en oeuvre des changements	91
Pièce 1 – L'organisation du gouvernement au 31 décembre 1993	9
Pièce 2 – Les ministères et leurs effectifs au 31 décembre 1993	10
Pièce 3 – Les entreprises publiques	27
Pièce 4 – Le secteur des transports - Restructuration	30
Pièce 5 – Extrants et résultats du ministère de l'Agriculture et des Pêches 1992-1993	50
Pièce 6 – Résultats et extrants – ministre des Pêches	51
Pièce 7 – L'examen des réformes du secteur public (1991)	57

Introduction

Depuis quelques années, le Bureau du vérificateur général du Canada étudie les grandes initiatives de réforme de la fonction publique entreprises par d'autres pays et dont le Canada pourrait s'inspirer pour améliorer son intendance.

La présente étude s'attache aux réformes de la fonction publique en Nouvelle-Zélande. On y examine les principales étapes d'une décennie de réformes, notamment celles de la commercialisation, de la « corporatisation » et de la restructuration, qui se sont déroulées de 1984 à 1987, les changements fondamentaux en matière de principes de gestion et de responsabilisation, amorcés en 1988-1989, ainsi que les initiatives plus récentes qui s'inscrivent dans le prolongement de ces réformes et viennent les appuyer.

La présente étude a été rédigée à partir d'un examen approfondi des publications sur le sujet, y compris des documents officiels, de discussions et de séances d'information avec un ancien secrétaire du Trésor de Nouvelle-Zélande, M. Graham C. Scott, ainsi que d'une série d'entrevues réalisées en Nouvelle-Zélande avec de hauts fonctionnaires et d'autres personnes bien au fait de la situation. Nous avons également profité des conseils et des suggestions de plusieurs commentateurs, en Nouvelle-Zélande et ailleurs; certains de ces commentaires sont cités dans la présente étude.

Nous commençons par un survol du contexte dans lequel se sont faites les réformes de la fonction publique, soit le contexte institutionnel ainsi que les changements significatifs survenus en Nouvelle-Zélande à la suite d'une crise économique en 1984. Nous présentons ensuite les diverses réformes et nous tentons d'expliquer leur origine et leur évolution, avec une évaluation des progrès réalisés jusqu'à maintenant. En conclusion, nous procédons à une analyse des questions qui, à notre avis, sont particulièrement pertinentes pour le gouvernement du Canada.

Une économie et une société en transformation

Le pays et ses habitants

État insulaire du Pacifique sud, la Nouvelle-Zélande a une superficie équivalente à celle du Royaume-Uni, mais avec une population clairsemée de 3,5 millions d'habitants. Elle est géographiquement isolée. Le pays le plus proche, l'Australie se trouve à près de 2 000 km à l'ouest, et il faut traverser la mer de Tasman pour y arriver.

Les deux îles principales sont l'île du Nord et l'île du Sud qui, bout à bout, s'étendent sur une bande longue d'environ 1700 km mais très étroite puisqu'aucune localité ne se trouve à plus de 110 km de la mer. Le climat est tempéré et le sol est en grande partie montagneux. Les terres arables se trouvent surtout dans l'île du Nord. Un pourcentage appréciable de la population vit dans les villes, dont les plus importantes sont Auckland (820 000 habitants) et Wellington, la capitale (323 000 habitants), toutes deux sur l'île du Nord, et Christchurch (300 000 habitants) sur l'île du Sud.

Ancienne colonie britannique et membre du Commonwealth, la Nouvelle-Zélande est une démocratie de régime parlementaire, un État unitaire dont la constitution est modelée sur celle du Royaume-Uni.

La découverte de la Nouvelle-Zélande par les Européens (les Hollandais) remonte au XVII^e siècle, mais il a fallu attendre le début du XIX^e siècle pour que s'amorce la colonisation, par les Britanniques. Toutefois, une importante population autochtone, un peuple polynésien appelé les Maoris, résista à l'arrivée des Européens sur son territoire. En 1840, le Traité de Waitangi conclu avec la Couronne britannique garantissait au peuple maori un droit de propriété perpétuel sur ses terres et sur ses ressources naturelles, mais accordait à la Couronne le droit de gouverner. Les guerres territoriales se sont poursuivies jusque dans les années 1860. Aujourd'hui, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande s'efforce de respecter le traité de Waitangi; un tribunal a été créé en 1975 pour statuer sur les droits de propriété découlant du traité et formuler des recommandations au gouvernement à cet égard.

La grande majorité de la population est d'origine européenne, mais les Maoris forment une importante minorité dans la société néo-zélandaise (environ 11 p. 100 de la population) et leur culture occupe une grande place dans la vie nationale. La Nouvelle-Zélande se dirige vers une

plus grande diversité culturelle et les habitants originaires des îles du Pacifique constituent eux aussi un groupe ethnique important (près de 4 p. 100 de la population).

La Nouvelle-Zélande ne possède pas de grandes richesses minérales ou énergétiques. Les avantages naturels du pays s'incarnent dans la production pastorale, en particulier l'élevage du mouton, et la production de bois d'oeuvre de résineux. L'économie traditionnelle repose sur l'agriculture, qui assure actuellement environ 45 p. 100 des recettes à l'exportation. La transformation des produits agricoles et d'autres activités manufacturières ont commencé dans les années 1880 et dans ce secteur, les exportations ont connu une croissance notable ces dernières années, même si en 1990 elles ne représentaient que le quart des recettes à l'exportation. (OCDE 1990, p. 35).

Le taux de croissance de l'économie est généralement faible depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les principales exportations du pays, soit la viande, le beurre et la laine, étaient surtout destinées au Royaume-Uni, jusqu'à ce que ce dernier se joigne à la Communauté européenne en 1973. La Nouvelle-Zélande vit depuis une situation difficile, et elle s'efforce de diversifier sa production et ses marchés. Ce n'est que depuis 1992 que la croissance économique a rattrapé le niveau moyen des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Pendant que les échanges commerciaux diminuaient avec le Royaume-Uni, ils progressaient avec l'Australie, le Japon, les États-Unis et le Moyen-Orient. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont resserré leurs liens commerciaux en signant en 1983 le *Closer Economic Relations Trade Agreement*, un accord simplifié de libre-échange (seulement 40 pages) ayant comme effet principal d'éliminer toutes les barrières tarifaires entre les deux pays.

En Nouvelle-Zélande, depuis l'élection d'un premier gouvernement travailliste en 1935, deux partis dominant la vie politique : le Parti national (National Party) et le Parti travailliste (Labour Party). Le Parti national, issu d'une coalition du Parti libéral (Liberal Party) et d'intérêts agricoles pour faire opposition aux politiques gauchisantes du Parti travailliste, dans les années 30, est généralement considéré « d'orientation centriste ». Il faut toutefois préciser que depuis quelques années l'idéologie de parti joue un rôle moins important dans la formulation des politiques. Comme nous l'expliquait Graham Scott, ancien secrétaire du Trésor, « la politique en Nouvelle-Zélande est régie

par la nécessité pratique de réaliser des buts largement acceptés dans une économie isolée et vulnérable » (Traduction).

De 1950 à 1984, le Parti national a dominé la vie politique, ne cédant le pouvoir que pendant six années. Le gouvernement du Parti national du premier ministre Robert Muldoon, au pouvoir de 1975 à 1984, a adopté les politiques qui ont rendu nécessaires les réformes qui ont suivies. Au cours de cette période, « l'intervention gouvernementale et ses contrôles économiques ont été les plus envahissants de toutes les économies industrialisées » (Traduction – G. Scott, 1994, p. 3).

Un gouvernement travailliste a été élu en 1984, puis réélu en 1987 pour un deuxième mandat de trois ans. Dès le début du premier mandat travailliste sous le premier ministre David Lange, le gouvernement a entrepris une profonde restructuration économique, comportant notamment la déréglementation de certains secteurs clés de l'économie, d'importantes réductions des subventions agricoles et de l'aide à l'exportation et l'abaissement des barrières tarifaires. La fonction publique a également été touchée par des changements en profondeur. En plus des réformes de la fonction publique qui font l'objet du présent document, le gouvernement travailliste a modernisé le régime fiscal, adopté une taxe sur les produits et services, amorcé des réformes de la santé et de l'éducation, et accordé à la banque centrale une autonomie accrue pour maintenir la stabilité des prix. Il a aussi privatisé de nombreuses sociétés d'État.

Lors des élections de 1990, le Parti national a renversé le gouvernement travailliste. Le gouvernement du Parti national, dirigé par le premier ministre Jim Bolger, a examiné et maintenu les réformes apportées à la gestion de la fonction publique et lancé d'autres grandes réformes dans les domaines de la réglementation du marché de la main-d'œuvre ainsi que de la santé, de l'éducation et du bien-être social. Lors des élections de novembre 1993, le gouvernement du Parti national de M. Bolger a conservé le pouvoir avec une faible majorité. Ces élections ont également vu s'affirmer la présence de deux partis relativement nouveaux, les partis *Alliance* et *New Zealand First*, qui ont chacun fait élire deux candidats.

Le contexte institutionnel

Le régime gouvernemental

La constitution de la Nouvelle-Zélande, modelée sur celle du Royaume-Uni et en grande partie non codifiée, est un amalgame de lois et de conventions. La *Loi constitutionnelle de 1986* (*Constitution Act of 1986*), qui rapatriait certaines mesures constitutionnelles énoncées dans des lois anglaises remontant à 1852, consolidait les dispositions essentielles relatives aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

À certains égards, le régime parlementaire de la Nouvelle-Zélande a de grandes ressemblances avec le régime parlementaire canadien, mais il en est aussi considérablement différent. Comme le Canada, la Nouvelle-Zélande fonctionne en régime de monarchie constitutionnelle, avec un gouverneur général qui agit au nom du souverain britannique. Les conventions de gouvernement responsable par cabinet rejoignent également celles du Canada. Il y a toutefois des différences importantes, comme la structure unitaire du gouvernement de la Nouvelle-Zélande (il n'y a donc pas de provinces), le monocrémisme et l'adoption récente d'une forme de représentation proportionnelle.

Le Parlement, institué en vertu de la *Loi constitutionnelle*, comprend le souverain en droit de la Nouvelle-Zélande et la Chambre des représentants (House of Representatives).

La Chambre des représentants est élue au suffrage universel tous les trois ans. Ce mandat est plus court que celui de la Chambre des communes du Canada, facteur qui a tendance à concentrer les initiatives du gouvernement dans la première ou la deuxième année de son mandat.

La Nouvelle-Zélande avait traditionnellement un régime électoral à majorité simple (uninominal), pour des circonscriptions représentées par un seul député. La tenue d'un référendum parallèle aux élections de 1993 a entraîné l'adoption d'une formule de représentation proportionnelle modifiée. Le nouveau régime prévoit une Chambre de 120 sièges, au lieu des 99 sièges du régime antérieur. Dans ce régime de représentation mixte, l'électeur vote deux fois, d'abord pour l'un des 60 sièges de circonscription, puis pour les autres sièges afin de déterminer la représentation finale des partis à la Chambre des représentants.

L'adoption du régime de représentation mixte devrait faciliter la transition du système à deux partis, caractéristique de la vie politique néo-zélandaise depuis une cinquantaine d'années, à un système

à plusieurs partis. Le transfert de pouvoir d'un parti à un autre pourrait donc devenir plus complexe, puisque les élections ne produiront pas nécessairement un « gagnant évident ». Si les gouvernements minoritaires ou de coalition deviennent la norme, le fonctionnement du Parlement, du gouvernement et de la fonction publique sera transformé, tout comme la culture politique de la Nouvelle-Zélande, y compris la perception d'un pouvoir politique très centralisé. « Peu de réels freins et contrepoids restreignent le pouvoir exécutif. Le pouvoir est, en règle générale, concentré dans les mains du Cabinet... » (Traduction – Commission des services publics (State Services Commission), 1990, p. 2).

Le Parti national et le Parti travailliste abordent différemment la responsabilité du choix des membres du Cabinet. Le Parti national confère cette responsabilité exclusivement au Premier ministre, comme au Canada. En revanche, le choix du Cabinet par le Parti travailliste fait appel à la fois au Premier ministre et au « caucus » (une réunion de parlementaires); les ministres sont élus par l'ensemble du caucus, après quoi le chef du parti (le Premier ministre) répartit les portefeuilles parmi les élus.

Depuis les élections de 1993, le Cabinet est constitué de 20 ministres, responsables de 35 ministères et organismes qui varient en taille et en importance; la plupart des ministres détiennent plus d'un portefeuille. Il faut signaler que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande exerce de nombreuses fonctions, dans des domaines comme la santé et l'éducation, qui sont de compétence provinciale au Canada.

Parmi les institutions qui exercent un frein sur le pouvoir exécutif, citons l'Ombudsman (Ombudsmen) et le Contrôleur et vérificateur général (Controller and Auditor-General)¹. La Nouvelle-Zélande est le premier pays anglophone à avoir emprunté à la Scandinavie (en 1962) la notion d'ombudsman. Les titulaires des fonctions statutaires, soit l'Ombudsman principal et l'Ombudsman, sont des agents du Parlement indépendants et nommés par le gouverneur général sur recommandation unanime de la Chambre des représentants. Les ombudsmans ne détiennent pas de pouvoirs exécutifs, mais leur mandat leur permet d'enquêter et de faire au Parlement un rapport public de leurs constatations et recommandations. Jusqu'à maintenant, ces pouvoirs d'enquête et de divulgation ont généralement suffi à susciter des mesures correctives.

1. La Nouvelle-Zélande, comme d'autres démocraties occidentales, possède également une variété d'autres dispositions institutionnelles servant à restreindre le pouvoir exécutif, comme le cadre de lois et de règlements qui régit la gestion et le financement de l'appareil étatique.

La Nouvelle-Zélande a également adopté des lois concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée, comparables à certains égards aux dispositions canadiennes. Des comptes rendus anecdotiques de journalistes et observateurs semblent indiquer que « les ministères néo-zélandais, depuis l'adoption des mesures législatives sur l'accès à l'information, ont plus de transparence dans leurs rapports courants avec les gens de l'extérieur » (Traduction – R. Hazell, 1989, p. 209).

Le Contrôleur et vérificateur général, dirigeant d'office du Bureau de la vérification (Audit Office), fait rapport au Parlement². Les membres d'un comité de la Chambre des représentants (Officers of Parliament Committee) « étudient et recommandent les dispositions budgétaires pour le Bureau de la vérification et tiennent le Contrôleur et vérificateur général responsable de la gestion de ces ressources » (Traduction – Contrôleur et vérificateur général, 1992-1993, p. 17).

Le Bureau détermine si les fonds publics ont été dépensés par le gouvernement de la manière autorisée par le Parlement et il détient des pouvoirs étendus d'examen des procédures des organismes gouvernementaux, afin de déterminer si les ressources « ont été employées avec efficacité et efficience et d'une manière conforme aux lignes de conduite du gouvernement, de l'organisme ou des autorités locales » (Traduction – *Article 25 de la Loi de 1977 sur les finances publiques (Public Finance Act (1977))*).

En Nouvelle-Zélande, l'administration locale est autorisée et définie par une loi du Parlement. Depuis une vaste fusion (625 administrations ramenées à 94) et d'autres réformes réalisées en 1988-1989, l'administration locale compte 13 conseils régionaux, qui s'occupent de la gestion des ressources, des parcs, de la planification régionale, etc.; 74 autorités territoriales (par ex., des conseils municipaux ou de district); et 7 commissions spéciales.

La structure de la fonction publique

Les notes suivantes esquissent le cadre institutionnel et la structure actuelle de la fonction publique de la Nouvelle-Zélande. La pièce 1 illustre l'organisation du gouvernement. La pièce 2 donne la

2. Les mesures législatives régissant le Bureau de la vérification sont en voie de révision; le gouvernement a annoncé des modifications pour 1994-1995, reposant sur plusieurs motifs, notamment la reconnaissance du statut du Contrôleur et vérificateur général à titre de mandataire du Parlement et l'établissement d'un mandat de sept ans (à l'heure actuelle il s'agit d'une nomination pour une période indéterminée).

liste des ministères et leur effectif, qui au total comptaient environ 34 000 (équivalents temps plein) au 31 décembre 1993³.

a) Le principe fondamental, que l'on retrouve dans tous les régimes d'inspiration britannique, est celui d'une fonction publique politiquement neutre, responsable devant le pouvoir exécutif politique et accessible par concours aux personnes qualifiées, qui sont engagées et promues selon le principe du mérite.

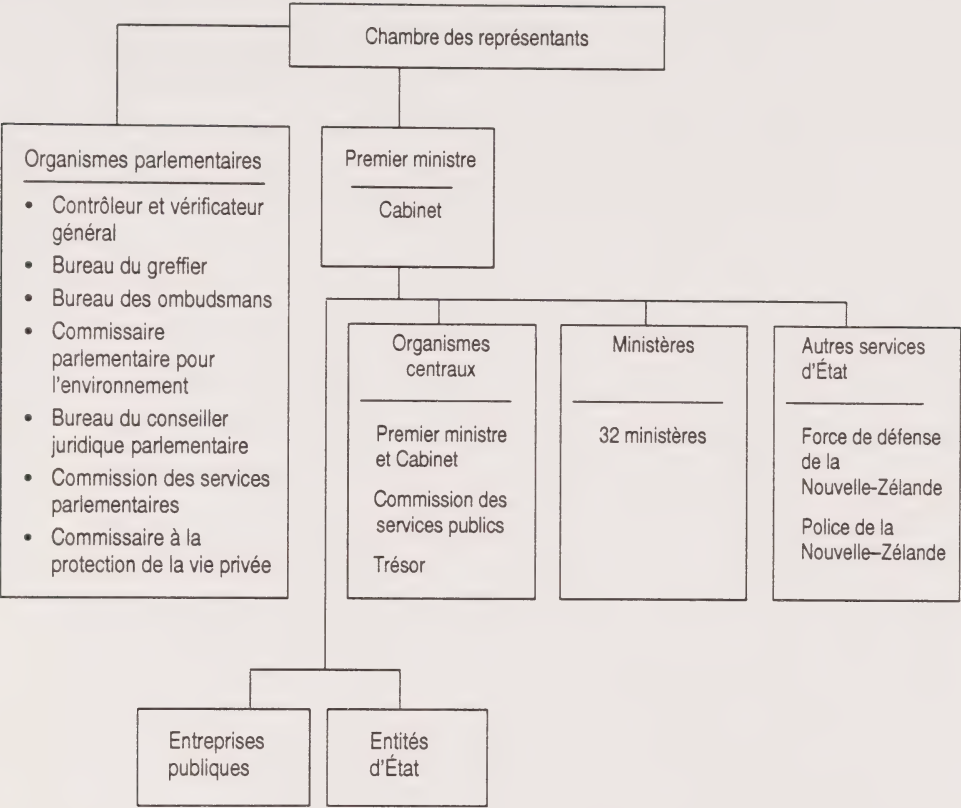
b) **L'organisation, la structure et les attributions de la fonction publique sont déterminées par la loi, soit la *Loi de 1988 sur le secteur public (State Sector Act (1988))* et la *Loi de 1989 sur les finances publiques (Public Finance Act (1989))*.**

c) Le 31 décembre 1993, la fonction publique était constituée de trois organismes centraux et de 32 autres ministères responsables de l'élaboration de politiques ou de fonctions d'exécution. En vertu de la *Loi de 1988 sur le secteur public*, la fonction publique englobe les ministères nommés dans la première annexe de la Loi (à laquelle on peut ajouter des ministères par décret). Ces ministères constituent ce que l'on appelle la « fonction publique ». Les organismes centraux sont le ministère du Premier ministre et du Cabinet (The Department of the Prime Minister and Cabinet), le Trésor (The Treasury) et la Commission des services publics (The State Services Commission). De plus, la Force de défense de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Defence Force), la police et les organismes parlementaires sont financés directement par crédits parlementaires, de même que plusieurs autres entités d'État, notamment diverses commissions et administrations.

Aux fins des rapports financiers, « l'entité comptable de la Couronne » (Crown reporting entity) dans les états financiers du gouvernement de la Nouvelle-Zélande comprend les organismes parlementaires, les ministères, les entreprises publiques, les entités d'État et la Banque centrale de la Nouvelle-Zélande (Reserve Bank of New Zealand).

3. Selon les chiffres fournis par la Commission des services publics. Tous les chiffres relatifs aux employés après 1988 sont exprimés en équivalents temps plein. Avant cette date, ils correspondent à un nombre d'employés. Il faut noter que la liste des ministères varie selon la définition utilisée.

Pièce 1
L'organisation du gouvernement au
31 décembre 1993



Pièce 2
Les ministères et leurs effectifs au
31 décembre 1993

MINISTÈRES	EFFECTIFS (Équivalents temps plein)
Ministère de l'Agriculture et des Pêches (Ministry of Agriculture and Fisheries)	2 750
Ministère du Commerce (Ministry of Commerce)	638
Service de la Conservation (Department of Conservation)	1 633
Bureau du Procureur général (Crown Law Office)	86
Ministère des Affaires culturelles (Ministry of Cultural Affairs)	13
Services des douanes (Customs Department)	786
Ministère de la Défense (Ministry of Defence)	53
Ministère de l'Éducation (Ministry of Education)	466
Conseil d'examen de l'éducation (Education Review Office)	163
Ministère de l'Environnement (Ministry for the Environment)	104
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (Ministry of Foreign Affairs and Trade)	617
Ministère des Forêts (Ministry of Forestry)	154
Service du régime de pensions du gouvernement (Government Superannuation Fund Department)	55
Ministère de la Santé (Ministry of Health)	367
Ministère du Logement (Ministry of Housing)	152
Ministère du Revenu de l'intérieur (impôt) (Inland Revenue Department)	5 710
Ministère des Affaires internes (culture, sport, patrimoine) (Department of Internal Affairs)	1 532
Ministère de la Justice (Department of Justice)	6 079
Ministère du Travail (Department of Labour)	1 762
Affaires des Maoris (Te Puni Kokiri) (Ministry of Maori Development)	253
Bibliothèque nationale (National Library)	444
Ministère des Affaires des Îles du Pacifique (Ministry of Pacific Island Affairs)	38
Ministère du Premier ministre et du Cabinet (Department of the Prime Minister and Cabinet)	117
Bureau des fidéicommiss (Public Trust Office)	465
Ministère de la Recherche, des Sciences et de la Technologie (Ministry of Research, Science and Technology)	30
Bureau d'enquête sur les fraudes (Serious Fraud Office)	36
Ministère du Bien-être social (Department of Social Welfare)	6 927
Commission des services publics (State Services Commission)	145
Statistique Nouvelle-Zélande (Statistics New Zealand)	712
Ministère des Terres et Levés (information) (Department of Survey and Land Information)	943
Ministère des Transports (Ministry of Transport)	49
Le Trésor (The Treasury)	364
Évaluation Nouvelle-Zélande (Valuation New Zealand)	433
Ministère de la Condition féminine (Ministry of Women Affairs)	38
Ministère de la Jeunesse (Ministry of Youth Affairs)	23

d) **Le ministère du Premier ministre et du Cabinet** a été restructuré en 1989; le bureau du Cabinet et la fonction conseil du bureau du Premier ministre ont été regroupés alors qu'un service distinct était conservé pour le bureau privé du Premier ministre. Le ministère a pour tâche d'assurer la coordination et la coopération des ministères, de donner des conseils sur l'organisation gouvernementale, d'appuyer les comités du Cabinet, de conseiller le Premier ministre sur les objectifs gouvernementaux et de fournir des avis spécifiques en matière de formulation de politiques. Le 31 décembre 1993, ce ministère comptait 117 employés (équivalents temps plein).

e) **Le Trésor** conseille le ministre des Finances et le Cabinet sur la politique financière, la gestion financière, les facteurs macro-économiques et les politiques réglementaires qui ont une influence marquée sur la performance économique. Le ministère est composé de sept grandes directions générales soit celles des services gouvernementaux et de la politique sociale, la politique financière et réglementaire, l'industrie, la gestion du budget, la gestion financière, le Bureau de gestion de la dette de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Debt Management Office) et celles des services généraux. **Le Trésor a joué un rôle de premier plan dans la conception des réformes du secteur public et un rôle important dans leur mise en oeuvre.** Depuis 1991, le Trésor prépare également les états financiers de l'État selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Bureau de gestion de la dette de la Nouvelle-Zélande, créé en 1986, gère le portefeuille de la dette. Le Trésor donne également des conseils sur les grandes questions sociales, commerciales et environnementales. Le 31 décembre 1993, le Trésor comptait 364 employés (équivalents temps plein).

f) **La Commission des services publics** est dirigée, aux termes de la loi, par deux fonctionnaires, le commissaire et le sous-commissaire, qui sont nommés par le gouverneur général en conseil sur recommandation du Premier ministre, pour un mandat d'au plus cinq ans qui est renouvelable. La Commission, qui comptait 145 employés (équivalents temps plein) au 31 décembre 1993, relève du ministre en titre pour plusieurs de ses fonctions, notamment la prestation de conseils sur la conception et la gestion des organismes gouvernementaux et sur la gestion du personnel, les relations industrielles et la formation. Les conseils sont dispensés au nom du ministre aux administrateurs

principaux (chefs executives) des ministères (lesquels s'apparentent aux sous-ministres au Canada).

La Commission offre, entre autres services de gestion, des conseils relativement au perfectionnement, à la rémunération et aux conditions d'emploi des gestionnaires supérieurs de la fonction publique, et quant à la gestion et au rendement dans la fonction publique. Cette dernière activité englobe « l'examen de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie dans chaque ministère, y compris la façon dont l'administrateur principal s'acquitte de ses fonctions » (Traduction – *Loi de 1988 sur le secteur public*).

La Commission recommande aux ministres la nomination des administrateurs principaux; elle signe également des contrats avec ces derniers sur les conditions d'emploi, sous réserve de l'approbation des ministres.

Les administrateurs principaux des ministères décident de la nomination, de l'avancement et des conditions d'emploi des membres du Groupe des hauts fonctionnaires (Senior Executive Service), mais ils consultent également la Commission à cet égard.

La Commission et les administrateurs principaux sont légalement indépendants du ministre pour les décisions touchant les employés individuellement.

g) Les administrateurs principaux sont engagés par entente contractuelle pour diriger des ministères, et ils signent avec leur ministre des contrats de rendement énonçant les objectifs qu'eux-mêmes et leur ministère sont censés réaliser. La *Loi de 1988 sur le secteur public* définit de la façon suivante les fonctions d'un administrateur principal : exercer les attributions du ministère, donner des conseils, s'occuper de la conduite générale du ministère et gérer les activités du ministère avec efficience, efficacité et un souci d'économie. Par cette Loi, les administrateurs principaux sont également tenus d'appliquer une politique du personnel conforme aux principes de tout « bon employeur ». Cette disposition englobe les conditions de travail, l'équité en matière d'emploi, les nominations fondées sur le mérite et les questions connexes.

L'administrateur principal est responsable devant le ministre de l'ensemble des politiques et priorités ministérielles et de l'utilisation des ressources. « Tous les droits, devoirs et pouvoirs d'un employeur sont conférés à l'administrateur principal », sous réserve des

dispositions de la *Loi sur le secteur public*. La Loi reconnaît à la Commission des services publics le titre « d'employeur » aux fins de la négociation avec les syndicats de la fonction publique, mais la Commission a officiellement délégué cette fonction aux administrateurs principaux en 1992.

h) Le principal syndicat de la fonction publique est l'Association du personnel de la fonction publique (Public Service Association). En 1987, les syndicats du secteur public se sont joints à la plupart de ceux du secteur privé pour former une coalition nationale, le Conseil des syndicats de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Council of Trade Unions).

La Nouvelle-Zélande avant 1984

Depuis la fin du XIX^e siècle, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande est intervenu activement dans l'expansion et la réglementation de l'économie, plus activement que bien d'autres gouvernements occidentaux. Le gouvernement a toujours offert un large éventail de biens et de services et a participé à l'implantation et au développement de nombreuses industries importantes (par exemple, la participation gouvernementale aux secteurs des finances, de l'énergie, du transport, de l'agriculture et des télécommunications a été appréciable). Dans le seul secteur financier, le gouvernement est intervenu massivement; il était propriétaire en titre des plus importantes banques commerciales et d'épargne du pays, du plus important assureur de véhicules, et des institutions de prêts hypothécaires agricoles et résidentiels. Il était également propriétaire de l'une des plus grandes banques d'investissement et détenait le contrôle des conseils d'administration des plus grandes sociétés d'assurances et de caisses de retraite. Au début des années 1980, les ressources utilisées par le secteur public correspondaient à environ 25 p. 100 du produit intérieur brut.

Après la Seconde Guerre mondiale, durant laquelle on avait opté pour une planification centrale de l'économie, les groupes importants — agriculteurs, fabricants et travailleurs — ont développé un consensus sur leurs rôles et droits respectifs. Ce consensus a survécu jusque dans les années 60, grâce à une période de plein emploi qui a duré presque 20 ans. Par conséquent, la population considérait comme un fait acquis « que le gouvernement intervienne chaque fois qu'il fallait traiter d'une question ou chaque fois que les forces du marché ne produisaient pas les résultats voulus » (Traduction – P. McKinlay, 1990, p. 11).

La Nouvelle-Zélande s'est dotée d'un vaste filet de sécurité sociale. Le régime public de pensions de vieillesse remonte à 1898. En 1938, le gouvernement a instauré un régime d'assurance-maladie étendu, comprenant la gratuité du traitement en milieu hospitalier et des services pharmaceutiques, de même que des subventions considérables pour les soins dispensés par les médecins. Parmi d'autres avantages sociaux importants, mentionnons le logement subventionné, la gratuité de l'instruction, y compris au niveau universitaire, ainsi que les prestations de chômage et d'autres paiements de transfert sociaux.

Des années 60 jusqu'au début des années 80, cependant, le rendement de l'économie néo-zélandaise a considérablement ralenti par rapport à celui des autres pays de l'OCDE. Le revenu par habitant a progressé de seulement 1,4 p. 100 par année, comparativement à la moyenne de 2,9 p. 100 pour les pays de l'OCDE (OCDE, 1993, p. 11). Au cours de cette période, le produit national brut par habitant est tombé du cinquième rang mondial au vingtième.

La Nouvelle-Zélande, en tant qu'exportatrice d'une production d'élevage peu variée, était particulièrement vulnérable aux fluctuations du marché international et a notamment souffert de la crise pétrolière (les augmentations importantes des prix pendant les années 70) et de l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Toutefois, nombre d'observateurs sont d'avis que les politiques adoptées en réaction à ces événements extérieurs ont elles-mêmes, avec le temps, fortement contribué à la faible performance de l'économie néo-zélandaise. Les politiques économiques du gouvernement de Robert Muldoon, au pouvoir de 1975 à 1984, ont été décrites comme suit : « ... un recours poussé à des formes particulières d'intervention économique ... qui n'ont pas atteint leurs objectifs et qui ont empêché un relèvement du niveau de vie » (Traduction – Trésor, 1984, p. 106).

La réglementation, les subventions et les mesures fiscales ont mené à une mauvaise utilisation des ressources, à une productivité insuffisante et à une faible croissance. Souvent, des tarifs douaniers très élevés et des contrôles serrés des importations assuraient un niveau élevé de protection à l'industrie intérieure et augmentaient les frais des industries à l'exportation. La réglementation poussée du marché du travail visait la répartition des revenus, au détriment de la productivité. Le régime fiscal encourageait des investissements improductifs et imposait aux particuliers le fardeau d'un taux marginal d'imposition élevé (66 p. 100). Comme nous l'avons mentionné, les entreprises publiques contrôlaient de grands créneaux de l'économie, mais souffraient d'une gestion déficiente, d'une faible productivité et de mauvaises décisions

d'investissement. Le service au public était également de piètre qualité; à titre d'exemple, le monopole de l'État sur le service de téléphonie résultait en des délais de six semaines pour l'installation d'une ligne téléphonique résidentielle.

En 1973, le premier choc pétrolier a pour ainsi dire anéanti la croissance économique pendant une décennie⁴. On a décrit comme suit la situation économique de l'époque :

(TRADUCTION)

La réaction du gouvernement aux chocs pétroliers a été d'emprunter afin d'accroître les subventions aux exportateurs et d'investir dans la mise en valeur énergétique. L'inflation a grimpé en flèche, à un taux de 50 p. 100 supérieur à la moyenne de l'OCDE pendant presque toute la période des années 1970 et 1980. De 1982 à 1984, le gouvernement a imposé un gel global des salaires, des prix, des loyers et des taux d'intérêt. L'économie a végété, étouffée par la dette et la réglementation. Les pertes d'emploi ont continué de progresser et les déficits causés par les dépenses gouvernementales ont explosé, pour atteindre 8,6 p. 100 du produit intérieur brut en 1978-1979 et 9,1 p. 100 en 1983-1984. (R. Douglas, 1993, p. 24).

Les Néo-Zélandais ont trouvé particulièrement pénible la montée du chômage; il n'y avait à peu près pas de chômeurs dans les années 60, mais on en comptait 130 000 en 1984. Même si ce taux de chômage (environ 6 p. 100) n'était pas élevé en comparaison de bien d'autres pays de l'OCDE, y compris le Canada, c'était un véritable choc pour un peuple habitué au plein emploi.

La crise économique de 1984

Au milieu de 1984, après une campagne électorale sous le signe de l'économie, le gouvernement Muldoon était battu à plate couture. **Le changement de gouvernement a été le catalyseur de la crise économique qui se préparait.** La cause immédiate de la crise a été la spéculation fébrile sur la valeur du dollar néo-zélandais, en prévision d'une importante dévaluation qu'un changement de gouvernement pouvait entraîner. La Nouvelle-Zélande a été obligée de suspendre les

4. Le gouvernement a décidé, en 1979-1980, d'entreprendre des « méga-projets » énergétiques en association avec le secteur privé, soit au moyen d'investissements directs, soit en assumant le risque des investissements du secteur privé. Cette décision a mené à de lourdes pertes. En 1986 et en 1987, le gouvernement a dû radier une somme que l'on estime à 9,2 milliards de dollars NZ en dettes connexes. (C. James, 1992, p. 65). Nota : Le taux de change du dollar néo-zélandais a fluctué depuis le début des années 1980 mais, en 1995, un dollar NZ se transigeait au taux de 0,90 \$ CAN.

échanges commerciaux en devises, car elle avait presque épuisé ses réserves, et le pays risquait vraiment de ne pas être en mesure de respecter ses engagements auprès des prêteurs étrangers. La situation était aggravée par le niveau très élevé du déficit gouvernemental et de la dette cumulative, qui exigeaient un financement étranger constant⁵.

Le gouvernement nouvellement élu a effectivement décidé de dévaluer la devise néo-zélandaise (de 20 p. 100) en juillet 1984 lors de la transition, et ce, dans un contexte politique difficile, car le Premier ministre sortant s'y opposait. Son désaccord a provoqué une brève crise constitutionnelle, mais ses vues ont été rejetées à cause du caractère urgent de la crise.

Dix ans de déficits commerciaux toujours plus graves ont contribué à la crise économique de la Nouvelle-Zélande. Le taux de change du dollar néo-zélandais avait été maintenu autour du niveau de 1972, malgré une baisse de presque 30 p. 100 en termes de l'échange du pays, c'est-à-dire de la quantité d'exportations à vendre pour payer un niveau déterminé d'importations.

Après 1984 : le nouveau contexte

Les changements apportés par les gouvernements travaillistes (1984-1990) à la politique économique avaient une telle ampleur qu'on leur a accolé le terme « Rogernomics », d'après le nom de Sir Roger Douglas, ministre des Finances de 1984 à 1988. Fondamentalement, ces changements visaient le retour au libre jeu des forces du marché. Ils misaient sur l'élimination du filet complexe et omniprésent de règlements et de subventions qui caractérisait l'interventionnisme économique des gouvernements antérieurs. Un vigoureux programme de réformes sociales a accompagné ces bouleversements de la politique économique. Un examen de la portée de ces réformes plus générales permet de mieux comprendre comment on en est arrivé à des réformes toutes aussi étendues dans la fonction publique.

Parmi les principales initiatives économiques du gouvernement travailliste, citons les suivantes :

- élimination de toutes les formes de contrôle des prix, des salaires, du revenu et du taux de change de la devise (imposées par le gouvernement précédent);

5. Dans un rapport de février 1984, le Fonds monétaire international voyait dans la croissance du déficit gouvernemental « un déséquilibre de l'économie encore plus important et qui menaçait de déstabiliser l'économie » (Traduction — Cité par R. Douglas, 1987, p. 47).

- élimination du contrôle de l'investissement étranger, sauf dans certains secteurs névralgiques comme les terres côtières;
- suppression de la majorité des subventions à l'agriculture et à l'industrie;
- réduction graduelle des tarifs douaniers et la mise en oeuvre accélérée d'un accord commercial avec l'Australie, afin d'instituer un libre-échange intégral;
- élimination d'une grande variété de règlements dans des domaines autres que commerciaux, comme le transport et l'énergie;
- création d'une banque centrale plus indépendante (en 1989, des mesures législatives rendaient la banque centrale encore plus autonome, afin de maintenir la stabilité des prix);
- réforme fiscale, comprenant l'instauration d'une taxe sur les produits et services (de 12,5 p. 100 sur tous les produits de consommation et services), accompagnée d'une structure d'imposition aplanie et moins élevée (taux maximal de 33 p. 100) et d'un impôt sur le revenu négatif pour les familles (c'est-à-dire l'utilisation du régime d'impôt sur le revenu pour la prestation de l'aide sociale, avec un revenu annuel garanti); toutes les dépenses fiscales ont également été éliminées.

Au chapitre des politiques sociales, M. Graham Scott a résumé comme suit les changements survenus depuis 1984 :

- un examen des moyens d'existence a été intégré au régime universel de pensions gouvernementales; avant, les Néo-Zélandais de plus de 60 ans recevaient une pension équivalant à 80 p. 100 du salaire moyen après impôt, peu importe leur revenu;
- dans le secteur de l'éducation, la régie des établissements d'enseignement a été transférée à des conseils élus par les parents et le financement a été établi selon une formule par élève;
- pour le logement, la préférence accordée aux personnes dans le besoin pour un logement subventionné appartenant à l'État a été remplacée par un montant d'aide uniforme calculé selon le besoin, qui pouvait être consacré à un logement public ou privé;
- l'aide sociale pour les démunis a été révisée à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie;
- la réforme de la santé a causé le plus de difficultés, avec des changements constants de politique depuis 1984. Le coeur du régime est un réseau décentralisé d'administrations

régionales de la santé, qui ont pour tâche de financer les dispensateurs privés et publics de services médicaux. Il y a une relation sans lien de dépendance entre ceux qui financent les services et ceux qui les dispensent, en vue d'encourager l'efficacité par la concurrence et la divulgation de l'information sur le rendement.

Une autre réforme, instituée par la *Loi de 1987 sur les relations de travail (Labour Relations Act (1987))*, a touché les relations de travail dans le secteur privé. Parmi les principales caractéristiques de la Loi, mentionnons le droit pour les parties de déterminer les sujets de négociation, l'élimination du droit syndical d'obliger l'employeur à se soumettre à l'arbitrage et l'élimination d'un système complexe de tribunaux d'État pour déterminer la rémunération.

Ensuite, en 1991, la *Loi de 1991 sur les contrats de travail (Employment Contracts Act (1991))* accordait aux employeurs et employés des secteurs public et privé « la liberté de définir leurs relations et les structures dans lesquelles ils souhaitent travailler. C'est aux parties elles-mêmes qu'il appartient désormais de déterminer la nature et la forme des contrats de travail » (OCDE, 1993, p. 59). La Loi permettait une plus grande liberté de négociation, mettait sur un pied d'égalité les contrats individuels et les contrats collectifs de travail et éliminait l'appartenance obligatoire à un syndicat.

Les réformes de la fonction publique

Les principes des réformes des gouvernements travaillistes

La grande réforme de la fonction publique, amorcée en 1984, trouve son origine dans le contexte de la crise économique et de la situation qui l'a provoquée, ainsi que dans les changements politiques, c'est-à-dire l'élection du gouvernement travailliste en 1984.

La Nouvelle-Zélande n'a pas entrepris ses réformes à partir des conclusions d'une vaste étude à long terme ou d'une commission royale d'enquête⁶, mais quelques études importantes avaient néanmoins été faites. Plus particulièrement, le rapport de 1978 du Contrôleur et vérificateur général sur la gestion et le contrôle financiers des ministères signalait de graves lacunes⁷. Par conséquent, les hauts fonctionnaires étaient déjà conscients de la nécessité d'un changement :

(TRADUCTION)

Pendant au moins deux décennies (avant 1984), le Trésor, la Commission des services publics et les ministères s'étaient attaqués sans grand succès au problème de l'amélioration de la reddition de comptes des gestionnaires pour l'utilisation efficace des ressources qui leur sont confiées. On a cherché à réformer plusieurs domaines : gestion des finances publiques, méthodes d'information, planification intégrée des programmes ministériels, définition plus précise du mandat des ministères. (J. Roberts, 1987, p. 35).

Le document d'information « *Economic Management* », que le Trésor a préparé en 1984 à l'intention du nouveau gouvernement, énonçait plusieurs critiques sérieuses du régime administratif en place⁸ :

- la plupart des ministères n'avaient ni objectifs précis, ni plan de gestion;

6. Selon J. Roberts (1987, p. 34), « entre 1912 et 1985, aucun changement fondamental n'avait été apporté au mode d'organisation de l'administration publique. Selon une Commission royale créée en 1961, on n'avait pas la preuve tangible de l'existence de problèmes dans l'administration. Cette commission ne fit en général que perpétuer le système établi » (Traduction).

7. Parmi les constatations de ce rapport (rapport Shailles), on relevait que la gestion financière était médiocre et manquait de leadership positif, que la gestion insistait depuis trop longtemps sur le simple respect des niveaux autorisés de dépenses, que, malgré d'importantes activités semi-commerciales dans beaucoup de ministères, le potentiel de gestion efficace des ressources ne s'était pas concrétisé et que les régimes d'approbation étaient trop rigides et complexes pour favoriser une bonne gestion.

8. On a dit du document « *Economic Management* » qu'il s'agissait « d'un remarquable document d'information, dans lequel le Trésor analysait les causes du malaise économique de la Nouvelle-Zélande et préconisait certaines orientations stratégiques » (Traduction — J. Martin, 1992, p. 2).

- il existait peu de mécanismes de contrôle efficaces pour savoir si les ministères parvenaient à obtenir les résultats demandés;
- les gestionnaires ministériels avaient une marge de manoeuvre très limitée, en particulier dans la dotation en personnel, pour modifier le mode de fonctionnement de leur ministère afin d'atteindre les objectifs;
- on insistait trop sur le contrôle des intrants;
- il n'existait pas de véritable mécanisme d'examen permettant de régler les cas de rendement insuffisant dans la haute direction.

Le Parti travailliste avait été écarté du pouvoir relativement longtemps et se sentait donc peu lié aux institutions établies, y compris la structure de la fonction publique. Le Cabinet assermenté en 1984, comme le disait l'un de ses anciens membres, l'honorable David Caygill, « était plus au fait de la chose économique que son prédécesseur » (Traduction). De plus, comme le soulignait une fonctionnaire (Lesley Adcock), « le nouveau gouvernement ... était en fait plus jeune d'une génération que le gouvernement sortant ... et il était fermement déterminé à apporter des changements fondamentaux » (Traduction).

À mesure qu'ils acquéraient de l'expérience, les ministres travaillistes ressentaient une frustration grandissante devant les lacunes de la fonction publique, et plus particulièrement son incapacité à livrer les résultats visés par les politiques et la lourdeur d'une grande partie de l'appareil. Plus spécifiquement, on trouvait insatisfaisant le régime d'incitatifs à une bonne gestion dans la bureaucratie. Les efforts déployés par plusieurs ministres influents pour remanier les rouages de l'appareil gouvernemental ont joué un rôle important dans la réforme de la fonction publique.

Pour soutenir les efforts de ces ministres, le Trésor a joué un rôle de premier plan dans la définition du cadre théorique des réformes de la fonction publique, en s'inspirant largement de théories économiques et de gestion. Le Trésor a cerné six éléments théoriques : la théorie des organismes (agency theory), la théorie des choix publics (public choice), les contrats, les finances, la comptabilité et la gestion. Il a attiré l'attention au moment opportun sur l'incidence des théories sur la genèse et la mise en oeuvre de la réforme. Ce cadre analytique a permis de proposer des solutions cohérentes aux problèmes de gestion de la fonction publique à un gouvernement qui s'efforçait de lutter contre la crise économique tout en apportant des

changements économiques et sociaux profonds. Voici un bref exposé des deux théories moins connues de ce cadre, la théorie des organismes et celle des choix publics.

La théorie des organismes porte sur les liens à l'intérieur de la fonction publique, exprimés en termes d'entente ou de contrat entre un « responsable » et un « agent ». Cette théorie traite du problème qui consiste à s'assurer que les agents servent les responsables conformément à des modalités contractuelles énoncées ou implicites. L'élément essentiel de la politique qui résulte de cette théorie consiste à éclaircir et définir les liens entre le ministre et la haute direction, et entre cette dernière et les gestionnaires ministériels des paliers inférieurs.

Une application importante de cette théorie a entraîné le remplacement des « chefs permanents » (permanent heads) des ministères par des administrateurs principaux, réforme instituée par la *Loi de 1988 sur le secteur public*. Les « chefs permanents », nommés par un groupe de collègues, avaient tendance à rester en poste jusqu'à la retraite et aucune disposition juridique ne prévoyait l'évaluation de leur rendement. Par contre, les administrateurs principaux sont engagés par entente contractuelle et les objectifs de rendement sont énoncés dans des contrats avec le ministre. Ils fonctionnent selon un régime de récompenses et de pénalités, ce qui, « dans la théorie des organismes, concentre les incitatifs sur un agent clé, qui peut à son tour influencer les incitatifs et donc le rendement des autres agents dans l'organisation » (Traduction – G. Scott, P. Gorringer, 1989, p. 83).

De son côté, la théorie économique des choix publics permet de définir et de régler des problèmes comme la constitution d'empires bureaucratiques. Cette théorie suppose qu'un fonctionnaire a tendance à se comporter de manière à protéger ses intérêts en maximisant les récompenses, notamment pour accroître l'envergure et le pouvoir de son organisation⁹. Sur le plan stratégique, la théorie suggère que les structures bureaucratiques et le comportement à l'intérieur de ces structures soient revus afin de s'assurer que chacun continue à servir l'intérêt public.

Les théories des organismes et des choix publics reconnaissent toutes deux que les incitatifs ou mécanismes d'intéressement constituent un important moyen de modifier le comportement bureaucratique. Un mécanisme d'intéressement pertinent peut être personnel, comme la

9. M. James Buchanan, l'un des auteurs de la théorie des choix publics expliquait que son principe fondamental était « que les gens devraient être traités comme des agents rationnels de maximisation de l'utilité dans tous leurs comportements et qu'il fallait concevoir les institutions de manière à ce que le comportement individuel serve les intérêts du groupe » (Traduction – Cité par J. Martin, 1988, p. 10).

rémunération selon le rendement (positif) ou la mise à pied pour rendement insatisfaisant (négatif), ou organisationnel, comme des mesures financières conçues pour assurer une saine gestion de l'actif. Ce genre de mécanismes d'intéressement contribue à assurer la réalisation des ententes contractuelles et l'orientation productive de l'intérêt personnel. L'attention constante accordée aux mécanismes d'intéressement est un leitmotiv des réformes néo-zélandaises.

La décentralisation et la commercialisation

La décentralisation du pouvoir décisionnel et la commercialisation ont été deux objectifs des réformes initiales. On a appliqué la plupart de ces mesures de 1984 à 1987.

La nouvelle administration travailliste a préconisé pour les gestionnaires un pouvoir discrétionnaire accru sur les intrants, y compris la dotation en personnel, afin d'accroître l'efficacité, l'adaptabilité et la promptitude à réagir de la fonction publique. On a donné aux cadres supérieurs un meilleur contrôle des ressources, par exemple le pouvoir d'ajuster les niveaux de l'effectif, mais on a aussi délégué des pouvoirs aux cadres hiérarchiques « jusqu'au niveau le plus bas » (Traduction – J. Boston, 1987, p. 434), à un degré variable selon le ministère.

Au milieu de 1986, une initiative appelée *Removal of Constraints* (suppression des contraintes) visait à simplifier les règles bureaucratiques. La Commission des services publics a éliminé beaucoup de ses contrôles touchant la gestion routinière des ministères, dans des domaines comme la détermination de la rémunération, la classification des postes, le recrutement et le congédiement, et d'autres aspects de la gestion du personnel. On a ainsi supprimé environ 95 p. 100 des quelque 2 000 instructions détaillées du Manuel de la fonction publique (le code régissant les conditions d'emploi), pour ensuite l'éliminer tout simplement.

La commercialisation reposait sur l'adoption par les ministères d'un « ensemble de principes de fonctionnement se fondant sur des critères financiers ». L'objectif consistait à « s'inspirer d'un contexte de gestion commerciale pour la prestation de services lorsqu'approprié, en se servant de la compétitivité et du rapport coût-efficacité comme principes-moteurs » (Traduction – A. Kouzmin et al., 1990, p. 86).

La commercialisation s'inscrivait dans un effort concerté du gouvernement, à compter de 1984, pour réduire les dépenses publiques et le déficit. En 1986, le ministre des Finances a préconisé des principes économiques obligeant tous les organismes gouvernementaux à maximiser la rentabilisation :

- si les fonctions exercées par un ministère sont supprimées ou réduites, le financement sera réduit en conséquence;
- on incitera fortement les ministères à trouver des recettes pour financer leurs activités;
- les ministères seront tenus de recouvrer leurs frais auprès des utilisateurs;
- on adoptera des mécanismes d'intéressement afin de pousser les ministères à mieux gérer leur actif;
- au besoin, on réduira le financement global pour améliorer l'efficacité gouvernementale.

La « corporatisation »

C'est en 1985, au début du premier mandat travailliste, que le principe de la « corporatisation » a germé. **L'initiative de corporatisation visait à restructurer le secteur public de la Nouvelle-Zélande en séparant les activités commerciales et non commerciales et en créant des entreprises publiques pour s'acquitter des activités commerciales.** Les mesures législatives nécessaires ont été adoptées en 1986 et la première de ces nouvelles entreprises a vu le jour le 1^{er} avril 1987.

Avant cette corporatisation, le secteur public néo-zélandais comptait des ministères avec des fonctions commerciales, ainsi que des sociétés publiques commerciales. Des ministères fournissaient des services qui, dans d'autres pays, sont souvent dispensés par le secteur privé (ou des sociétés publiques). Ainsi, le ministère de l'Énergie (Department of Energy) se chargeait de la production de charbon et d'électricité, le ministère des Forêts (Forest Service) s'occupait de l'exploitation forestière et le ministère des Postes (Post Office Department), en plus des services postaux, administrait aussi le réseau téléphonique et une banque.

La création des entreprises publiques était liée à l'absence de rendement financier¹⁰, souvent imputable à un manque d'objectifs clairement définis et à des systèmes de gestion déficients. Les méthodes classiques pour s'acquitter de la responsabilité ministérielle ne permettaient pas aux ministres d'exercer un contrôle financier efficace sur les organismes commerciaux d'État. Les

10. Dans l'énoncé de 1986 sur la réforme des dépenses publiques, on estimait que, pour cette année-là, le rendement comptant net après impôt pour le contribuable, sur les actifs de 20 milliards de dollars NZ des sociétés gouvernementales, serait nul (dans une économie dont le produit intérieur brut se situait à 45 milliards de dollars NZ à ce moment-là).

systèmes d'information étaient eux aussi inadéquats, « conçus pour aider le gouvernement à rationner l'allocation annuelle des ressources, et non à mesurer la valeur de ce qui était produit » (Traduction – R. Douglas, 1993, p. 177).

La corporatisation a été autorisée par l'adoption de la *Loi de 1986 sur les entreprises publiques* (*State-Owned Enterprises Act (1986)*). Le ministre responsable avait énoncé comme suit l'objet de cette loi :

Le gouvernement a décidé de créer des entreprises publiques, qui prendront la responsabilité des grandes activités commerciales de l'État et qui exerceront leurs activités dans un but lucratif. Les activités commerciales de l'État doivent être libérées des règles bureaucratiques : contrôles administratifs allégés, objectifs mieux définis, conflits dans les rôles résolus et structures rationalisées. (Cité par S. Lojkin, 1992, p. 34).

La création des entreprises publiques visait trois grands objectifs :

- séparer les activités commerciales et non commerciales, en donnant des objectifs commerciaux précis aux conseils d'administration et à la direction des entreprises publiques et en réservant le financement gouvernemental aux activités non commerciales;
- adopter le principe de « neutralité concurrentielle », qui vise « l'élimination autant que possible de tous les avantages et inconvénients conférés par la loi au chapitre de la concurrence » (Traduction – G. Scott et al., 1990, p. 145);
- adopter des mécanismes d'intéressement pour amener les gestionnaires à mieux gérer, et les rendre responsables devant le pouvoir exécutif et le Parlement et ce, sans ingérence.

Des entreprises publiques dotées d'une structure de capital pertinente à leur secteur industriel ont donc été établies et l'on a exigé qu'elles payent des impôts et réalisent sur leurs capitaux propres un taux de rendement concurrentiel. On a institué un programme de déréglementation, et les entreprises publiques ont été dépouillées de presque tous les monopoles que leur conférait la loi, pour les obliger dorénavant à se mesurer à la concurrence du secteur privé. À titre d'exemple, l'une des entreprises publiques issue de l'ancien ministère des Postes, la Société des télécommunications de la Nouvelle-Zélande (Telecom Corporation of New Zealand), a perdu son monopole de la fourniture et de l'installation de matériel téléphonique et de la fourniture de services téléphoniques; de plus, en moins de deux ans, le réseau téléphonique national était déréglementé.

On a institué la transparence pour les dispositions de financement visant les activités non commerciales, par la conclusion d'ententes officielles entre le gouvernement et les entreprises publiques pour préciser les produits et services pouvant bénéficier de subventions¹¹.

Les changements apportés à l'obligation de rendre compte s'appuient sur la responsabilité ministérielle pour les grands objectifs des politiques publiques — et l'approbation par les ministres de la stratégie pour réaliser ces objectifs — ainsi que sur l'autonomie de gestion accordée aux entreprises publiques pour « s'acquitter de leur travail avec un minimum d'ingérence politique ». Voici les principales caractéristiques du régime d'obligation de rendre compte :

- établir, en collaboration avec les ministres, des objectifs précis et des mesures précises de rendement pour chaque entreprise publique;
- rendre publics les objectifs de rendement et les plans dès le début de la période de rapport (les entreprises publiques présentent cette information dans des Énoncés d'intention (*Statements of Corporate Intent*), qui sont déposés à la Chambre des représentants et peuvent être examinés par des comités de la Chambre);
- faire régulièrement rapport des résultats réels obtenus au regard des objectifs, avec suivi par le Trésor et les ministères concernés du rendement des entreprises publiques. Le suivi s'effectue par l'examen de la stratégie à plus long terme, des plans annuels d'exploitation (Énoncés d'intention) et des résultats trimestriels;
- offrir de nouveaux mécanismes d'intéressement (et de nouvelles sanctions) à la haute direction, par exemple la rémunération au rendement. (J. Boston, 1987, p. 435).

La première vague de création d'entreprises publiques touchait la grande majorité des activités commerciales du gouvernement. La pièce 3 indique les cinq sociétés gouvernementales qui existaient avant la corporatisation, les entreprises publiques créées de 1987 à 1989 et celles en place au 30 juin 1994. On continue de créer de nouvelles entreprises publiques, comme le Service météorologique (Meteorological Service) en juillet 1992, mais dans des domaines moins clairement commerciaux. Tout comme les activités à caractère commercial des ministères, les entreprises qui existaient déjà affichaient également un rendement déficient; ainsi, la

11. Exemples de services commercialement non viables fournis par les entreprises publiques en vertu de contrats conclus avec l'État : établissements bancaires et postaux situés dans les endroits où la demande est faible, services téléphoniques locaux ou ruraux, transport ferroviaire urbain de passagers et service postal universel. (G. Scott et al., 1990, p. 147).

Société maritime (Shipping Corporation), malgré des pertes chroniques, avait pourtant l'habitude de prévoir des bénéfices. Ces sociétés ont par la suite reçu le même traitement que les nouvelles entreprises publiques.

La politique des entreprises publiques a connu un succès financier

considérable. Des études réalisées par l'Institut de recherche économique de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Institute of Economic Research) révèlent que pour sept des plus importantes entreprises publiques, les recettes ont augmenté de 15 p. 100 de 1988 à 1992, tandis que le bénéfice après impôt quadruplait, passant de 262 millions à 1 023 milliard

de dollars NZ. Ces progrès financiers s'accompagnaient de réductions considérables de personnel; de 1987 à 1992, l'effectif des sept mêmes entreprises publiques a été réduit de 53 p. 100. L'exemple des trois entreprises suivantes (R. Douglas, 1993, p. 180) illustre bien cette évolution.

Les réformes du secteur public et de l'entreprise publique se sont déroulées sous la double bannière d'une efficience accrue et d'une plus grande obligation de rendre compte. Sur le plan de l'efficience, on a connu un grand succès. Les entreprises publiques ont connu un tel succès qu'elles sont devenues le modèle pour la réforme du secteur public de base. Quant à l'imputabilité, on dispose maintenant d'une meilleure information financière...

— John Martin (Victoria University)

- La Banque (d'épargne) des Postes (Post Office Bank), au cours de sa première année d'exploitation, en tant qu'entreprise publique, a réduit son effectif de 30 p. 100, le nombre de ses points de service au détail de 40 p. 100 et transformé une perte prévue de 50 millions NZ en un bénéfice de 31 millions de dollars NZ.
- En six mois, la nouvelle Société forestière (Forestry Corporation) a effectué un redressement de 59 millions de dollars NZ, avec un excédent de trésorerie de 24 millions NZ, comparativement au déficit de trésorerie de 35 millions NZ enregistré dans les six mois avant sa transformation en entreprise publique. En douze mois, le nombre d'employés a chuté de 7 000 à 2 600, sans perte de production.
- Les Postes (New Zealand Post) ont réduit leur effectif de 30 p. 100 dans leurs quatre premières années à titre d'entreprise publique. Depuis la corporatisation, l'entreprise a rapporté 190 millions de dollars NZ au trésor public, par le versement de taxes et de dividendes au gouvernement.

Pièce 3

Les entreprises publiques

Sociétés - au 1^{er} avril 1987

Air Nouvelle-Zélande Limitée (Air New Zealand Limited)
 Société des chemins de fer de la Nouvelle-Zélande
 (New Zealand Railways Corporation)
 Société pétrolière de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (Petroleum Corporation of New Zealand Limited)
 Société hôtelière (touristique) de la Nouvelle-Zélande
 (Tourist Hotel Corporation of New Zealand)
 Société maritime de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (The Shipping Corporation of New Zealand Limited)

Entreprises publiques établies de 1987 à 1989

Créées le 1^{er} avril 1987

Société des lignes aériennes de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (Airways Corporation of New Zealand Limited)
 Société charbonnière de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (Coal Corporation of New Zealand Limited)
 Société de l'électricité de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (Electricity Corporation of New Zealand Limited)
 Service des biens immobiliers du gouvernement Limitée
 (Government Property Services Limited)
 Société foncière Limitée (Land Corporation Limited)
 Société forestière de la Nouvelle-Zélande Limitée
 (New Zealand Forestry Corporation Limited)
 Société néo-zélandaise des postes Limitée
 (New Zealand Post Limited)
 Banque (d'épargne) des postes Limitée (Post Office Bank Limited)
 Société des télécommunications Limitée
 (Telecom Corporation of New Zealand)

Créées le 1^{er} avril 1988

Société des travaux et des services d'exploitation (en génie) (N.-Z.)
 Limitée (Works and Development Services Corporations (NZ)
 Limited)

Créées le 29 novembre 1988

Radio Nouvelle-Zélande (Radio New Zealand Limited)
 Télévision Nouvelle-Zélande (Television New Zealand Limited)

Créées le 19 décembre 1989

Société d'investissement de gaz de pétrole liquéfié de la
 Nouvelle-Zélande Limitée (New Zealand Liquid Fuels Investment
 Limited)

Entreprises publiques au 30 juin 1994

Société des lignes aériennes de la
 Nouvelle-Zélande Limitée (Airways
 Corporation of New Zealand Limited)
 Société charbonnière de la Nouvelle-Zélande
 Limitée (Coal Corporation of New Zealand
 Limited)
 Société de l'électricité de la Nouvelle-Zélande
 Limitée (Electricity Corporation of New Zealand
 Limited)
 Société forestière de la Nouvelle-Zélande
 Limitée (Forestry Corporation of New Zealand
 Limited)
 GCS (Services informatiques du gouvernement)
 Limitée
 (GCS (Government Computer Services)
 Limited)
 Service des biens immobiliers du gouvernement
 Limitée (Government Property Services
 Limited)
 Société foncière Limitée (Land Corporation
 Limited)
 Service météorologique de la Nouvelle-Zélande
 Limitée (Meteorological Service of New
 Zealand Limited)
 Société néo-zélandaise des postes Limitée
 (New Zealand Post Limited)
 Société des chemins de fer de la
 Nouvelle-Zélande (New Zealand Railways
 Corporation)
 Radio Nouvelle-Zélande Limitée
 (Radio New Zealand Limited)
 Télévision Nouvelle-Zélande Limitée (Television
 New Zealand Limited)
 Timberland de la côte ouest Limitée (Timberland
 West Coast Limited)
 Service de contrôle des véhicules (N.-Z.) Limitée
 (Vehicle Testing NZ Limited)
 Société des travaux et des services d'exploitation
 (en génie) (N.-Z.) Limitée (Works and
 Development Services Corporations (NZ)
 Limited)

On a constaté que les clients ont eux aussi bénéficié de la politique des entreprises publiques. Par exemple, dans le cas de la Société de télécommunications (Telecom Corporation), les prix aux consommateurs ont chuté de 20 p. 100 et l'attente moyenne pour l'installation d'un téléphone est passée de six semaines à deux jours. Dans le cas de l'électricité et du charbon fournis par des entreprises publiques, les prix ont également baissé de façon marquée.

À compter du début du deuxième mandat du gouvernement travailliste (1987-1990), et encore aujourd'hui sous le gouvernement du Parti national, une importante proportion de l'actif corporatif appartenant à l'État a été privatisée, notamment la Société pétrolière (Petroleum Corporation), la Banque des Postes (Post Office Bank), Air Nouvelle-Zélande (Air New Zealand), la Société maritime (Shipping Corporation) et la Société des télécommunications (Telecom Corporation). Pour beaucoup de personnes, l'entreprise publique constitue une transition vers la privatisation, bien qu'il ne s'agissait pas d'une politique avouée du gouvernement travailliste, que ce soit lors de l'adoption des mesures législatives ou pendant la campagne électorale de 1987. Au 30 juin 1993, on avait procédé à un total de 25 cessions d'entreprise ou d'actifs, d'une valeur de 13 milliards de dollars NZ. Dans les états financiers du gouvernement pour cette année-là, le capital restant dans les entreprises publiques représentait 7 milliards de dollars NZ.

La restructuration

Le succès de la corporatisation a mené à l'application de plusieurs de ses principes aux autres ministères. Le Trésor, dans son mémoire de 1987 au nouveau gouvernement, intitulé *Government Management*, préconisait des réformes structurelles à partir du besoin de définir des objectifs plus clairs :

(TRADUCTION)

La définition plus claire des objectifs constitue le principe clé de toute réforme, si l'on veut améliorer la gestion, et les réformes structurelles constituent une étape importante en ce sens. Une telle réforme pourrait consister à séparer, dans des organismes distincts, la responsabilité de la formulation de conseils en matière de politiques publiques, les activités réglementaires, de financement, et les activités opérationnelles(...), ce qui permettrait d'exprimer beaucoup plus clairement que maintenant les objectifs et d'évaluer plus facilement le rendement des organismes. (p. 76).

Le Trésor soulignait également que la séparation entre la formulation de conseils en matière de politiques publiques et les fonctions d'exécution permettait aux responsables des activités opérationnelles « d'avoir comme objectif premier le fonctionnement le plus efficace possible de leurs opérations dans le cadre des politiques définies par le gouvernement » (Traduction). Selon le Trésor, cette approche permettrait d'éviter que les responsables des opérations « détournent » les conseils en matière de politiques publiques à leur avantage. On nous a dit qu'avant la réforme, on éprouvait un sérieux problème du fait que les conseils en matière de politiques publiques avaient tendance à servir des intérêts spécifiques, plutôt que l'intérêt public plus général (d'où leur détournement).

Des réformes structurelles fondées sur ces principes ont commencé avant l'élection de 1987, alors que la Commission des services publics et le Trésor travaillaient à un programme de restructuration de l'administration gouvernementale. Elles ont suivi leur cours par après.

Le secteur de l'environnement illustre la séparation entre la formulation de conseils en matière de politiques publiques et des opérations, les activités commerciales comprises, et la restructuration de la fonction publique qui en découle. Les organismes précédents, le Service forestier et le ministère des Terres et Levés (Department of Lands and Survey) s'acquittaient tous deux d'un ensemble de fonctions politiques, réglementaires, commerciales et de prestation de services. On a confié ces fonctions à trois nouveaux ministères, soit le ministère de l'Environnement (Ministry of the Environment), chargé des conseils en matière de politiques environnementales, le ministère des Forêts (Ministry of Forestry), qui s'occupe de politiques, de réglementation et de prestation de services, et le ministère des Terres et Levés (information) (Department of Survey and Land Information), spécialisé dans la prestation de services. Parallèlement, on a confié les opérations commerciales à deux nouvelles entreprises publiques, la Société forestière et la Société foncière (Land Corporation).

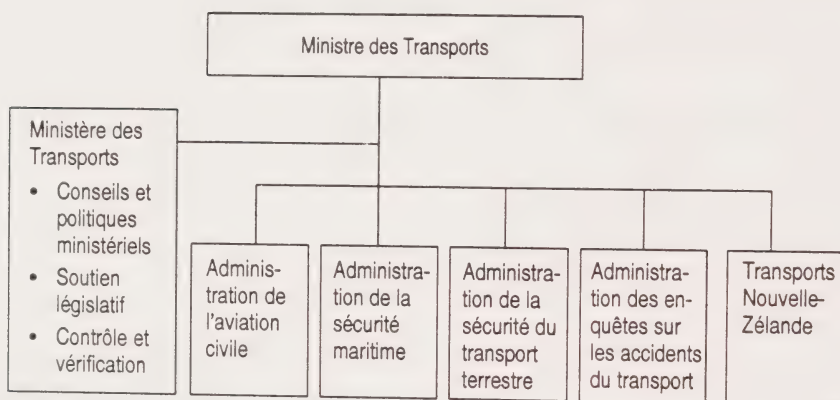
D'autres exemples de cette séparation des politiques et des opérations se retrouvent dans de nombreuses réorganisations de ministères, notamment en transport, en éducation, en santé, en

sciences et à la défense¹². Ainsi, pour la défense, on a créé un petit ministère de la Défense (53 employés (équivalents temps plein) au 31 décembre 1993), axé sur les politiques et distinct du corps opérationnel, la Force de défense de Nouvelle-Zélande.

La pièce 4 illustre la restructuration du secteur des transports, comportant maintenant un petit ministère des Transports qui dispense les services centraux en matière de politiques de transport et cinq entités d'État (Crown entities) ayant des fonctions opérationnelles et réglementaires.

Pièce 4

Le secteur des transports - Restructuration



Nota : Les administrations de l'aviation civile, de la sécurité maritime et de la sécurité du transport terrestre sont responsables de la réglementation de sécurité, des permis et du respect des normes dans leur domaine respectif. L'Administration des enquêtes sur les accidents du transport réalise des enquêtes indépendantes sur les accidents graves. Transports Nouvelle-Zélande est responsable de la gestion et du financement de l'infrastructure routière.

12. En 1993, le Bureau de la vérification (Audit Office) prenait l'initiative de séparer lui aussi les politiques des opérations et il a été réorganisé en deux services, soit le Bureau du contrôleur et vérificateur général (Office of the Controller and Auditor-General), effectif : 52, et Vérification Nouvelle-Zélande (Audit New Zealand), effectif : 296. Le Bureau du contrôleur et du vérificateur général est responsable « des politiques, des normes et de la supervision pour la prestation de services de vérification, ainsi que de la présentation de rapports au Parlement et de la liaison avec celui-ci » (Traduction). Vérification Nouvelle-Zélande « s'acquitte des fonctions opérationnelles de vérification du Bureau pour une proportion importante de la clientèle, en concurrence avec d'éventuels services privés de vérification » (Traduction – Contrôleur et vérificateur général, 1992-1993, p. 7).

La restructuration ministérielle a largement fait appel aux entités d'État, une structure définie par des dispositions législatives en 1992, où l'on officialisait les modalités de financement et de responsabilisation des nombreuses entités qui n'étaient ni des ministères opérationnels, ni des entreprises publiques. Les entités ont des fonctions de réglementation, d'achat, de prestation de services et autres aspects opérationnels. Les Instituts de recherche de l'État (Crown Research Institutes) qui, en 1992-1993, ont pris la relève des services opérationnels des ministères à vocation scientifique, leur ressemblent énormément. Les Instituts de recherche de l'État ont comme responsabilité d'établir une capacité de recherche et de dispenser des services scientifiques et technologiques. La plupart de ces entités sont dirigées par un conseil autonome, qui nomme son directeur (aux pouvoirs comparables à ceux d'un administrateur principal). Les entités d'État fonctionnent en vertu d'Énoncés d'intention, formulés avec l'accord du ministre responsable et présenté au Parlement. Ces énoncés définissent les objectifs, les buts et les mesures de rendement, ainsi que les pratiques comptables et d'autres dispositions touchant le rendement et l'obligation de rendre compte. (Commission des services publics, 1994, p. 8).

Au chapitre de la séparation de la politique et des opérations... nous visons une structure qui permet la transparence [à propos des objectifs et du rendement] entre ceux qui avancent les fonds et ceux qui doivent atteindre les objectifs. On insiste sur la définition préalable du rendement.

— Graham Scott

La restructuration et la corporatisation ont eu un effet marqué sur la taille de la fonction publique. Au milieu de 1984, la fonction publique comptait 53 ministères et organismes avec environ 86 000 employés (126 000 en comptant les Postes). Le 31 décembre 1993, il restait 35 ministères avec 34 000 employés (équivalents temps plein). La chute du nombre de fonctionnaires s'explique en grande partie par le transfert, avant 1988, de quelque 23 000 employés à des entreprises publiques. D'autres fonctionnaires ont été transférés à des entités d'État. L'effectif de base de la fonction publique a également été réduit considérablement par la compression, la réorganisation et la rationalisation ou, dans certains cas, la privatisation directe de ministères. Ainsi, l'Assurance-vie d'État (Government Life Insurance) et l'Impression d'État (Government Printing) ont été privatisées et cela, sans passer à l'étape de l'entreprise publique. Citons comme exemple de fusion de ministères les cas de Tourisme et publicité (Tourism and Publicity), intégré au Commerce (auparavant un élément du volet industrie de l'ancien ministère du

Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry)), tandis que le ministère du Commerce extérieur fusionnait avec celui des Affaires étrangères, pour créer le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (Ministry of Foreign Affairs and Trade). La mise en oeuvre des réductions est illustrée par le ministère du Travail (Department of Labour), qui a éliminé trois postes en gestion sur quatre. Comme le relevait la Commission des services publics dans un document de 1994, « les réformes ont effectivement mis fin à la carrière dans le secteur public d'un nombre très important de personnes » (Traduction). Andrew Weeks, un ancien haut fonctionnaire du Trésor, offre une autre perspective de l'importance des réductions :

(TRADUCTION)

Le service ferroviaire avait créé des emplois qui touchaient 25 000 personnes... mais il s'agissait d'un chômage déguisé. La même situation prévalait au ministère des Forêts. Nous avons changé cela; si nous protégeons 100 000 personnes dans des emplois publics et des emplois sans utilité réelle, il ne s'agit pas réellement de plein emploi... Nous avons atteint un niveau de chômage sans précédent... mais ce niveau est relativement normal pour un pays occidental.

La révision en profondeur des structures de gestion - Loi de 1988 sur le secteur public

La réélection du Parti travailliste en 1987 a conduit à une révision en profondeur des mesures législatives régissant la fonction publique, sous le thème d'une plus grande efficience gouvernementale, incarnée dans la corporatisation et d'autres initiatives connexes, avec une volonté d'appliquer les théories économiques et de nouvelles politiques.

La *Loi de 1988 sur le secteur public* modifiait en profondeur la *Loi de 1962* et remplaçait la *Loi de 1977 sur les conditions d'emploi dans les services publics* (*State Services Conditions of Employment Act (1977)*). Auparavant, la fonction publique était uniforme et unifiée, fonctionnant avec un régime universel de classification. C'était une fonction publique de carrière, où les employés pouvaient choisir d'entreprendre une carrière de 40 ans avec sécurité d'emploi. Les fonctionnaires passaient d'un ministère à l'autre, les conditions de travail et la rémunération étant les mêmes partout. Les nominations et l'avancement étaient fondés sur le mérite, mais beaucoup trouvaient le principe du mérite miné par des conventions dans la gestion du personnel, soutenues par un pouvoir d'appel. On nous a affirmé que l'ancienneté dans un poste constituait un critère

important du mérite, principe soutenu par le tribunal d'appel. Il était donc très difficile pour une personne de l'extérieur de remporter un concours de la fonction publique, car elle devait démontrer clairement un « mérite plus grand » que les candidats internes.

La Commission des services publics exerçait depuis toujours un contrôle fermement centralisé sur la fonction publique. Ses pouvoirs allaient de la gestion des locaux à bureaux à l'examen de l'efficacité et de l'économie dans chaque ministère, en plus de son pouvoir ultime sur les questions de personnel.

Malgré les mesures adoptées entre 1984 et 1987 pour déléguer plus de pouvoirs aux gestionnaires ministériels, ce régime centralisé restait en butte à de nombreuses critiques; le vice-premier ministre d'alors le décrivait ainsi en 1987 :

(TRADUCTION)

Le mode de fonctionnement des régimes de nomination, d'avancement et de rémunération est trop souvent lourd et rigide. Les systèmes de gestion... de contrôle des budgets et de contrôle de l'effectif manquent eux aussi de souplesse et sont centralisés à l'excès. (G. Palmer, 1987, p. 82).

Ainsi, on estimait que le régime d'appel de la fonction publique, prévu dans la *Loi de 1962*, retardait beaucoup les nominations, n'apportait pas de contribution efficace à une bonne gestion et reposait sur des critères extrêmement difficiles à appliquer.

Dispositions de la *Loi de 1988 sur le secteur public*

La *Loi de 1988 sur le secteur public* modifiait radicalement les régimes de gestion, de personnel et de relations de travail au sein de la fonction publique¹³. Parmi les principales réformes, citons les suivantes :

- **Les administrateurs principaux sont maintenant nommés à la tête d'un ministère pour une durée déterminée, en vertu d'un contrat avec la Commission des services publics.** Le mandat peut atteindre cinq ans; en pratique, le mandat de la plupart des titulaires a été renouvelé pour trois années additionnelles. Les administrateurs

13. De longues discussions avec les syndicats de la fonction publique ont précédé l'introduction de ce texte de loi. Cependant, ces discussions n'avaient pas abouti aux concessions que des ministres importants jugeaient nécessaires.

remplacent les anciens « chefs permanents », des fonctionnaires qui, bénéficiant de la sécurité d'emploi, étaient en charge d'un ministère et étaient nommés par un comité de hauts fonctionnaires, par l'entremise de la Commission des services publics.

- En vertu du nouveau processus, les ministres communiquent à la Commission les exigences du gouvernement pour chaque poste d'administrateur principal. Le Cabinet approuve les nominations, en se fondant sur les recommandations de la Commission¹⁴. Le Cabinet peut refuser la recommandation et demander à la Commission de confier le poste à une autre personne, mais un avis de cette nomination discrétionnaire doit alors être publié dans la Gazette officielle. Une modification apportée à la Loi en 1990 permet au Commissaire de créer un groupe consultatif pour le conseiller sur les candidatures.
- La Loi rend les administrateurs principaux responsables du fonctionnement efficace et efficient de leur ministère.
- La Commission des services publics peut entreprendre, dans chaque ministère, un examen « de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie, y compris la façon dont l'administrateur principal s'acquitte de ses fonctions » (Traduction). Ces examens ministériels, dont l'envergure a diminué au cours des années, s'effectuent distinctement des examens annuels du rendement de l'administrateur principal. Les conclusions de l'examen du rendement de l'administrateur principal sont présentées au ministre responsable. Avec l'aval du Cabinet, la Commission peut, « pour motifs valables », démettre de ses fonctions un administrateur principal.
- **En conséquence de l'adoption de la *Loi de 1988 sur le secteur public*, les relations de travail dans la fonction publique ne sont plus assujetties à des dispositions législatives entièrement distinctes de celles qui s'appliquent au secteur privé, soit la *Loi de 1987 sur les relations de travail* et les dispositions législatives subséquentes, notamment la *Loi de 1991 sur les contrats de travail*. De plus, la fonction publique est assujettie à la Commission d'arbitrage (Arbitration Commission), pour le règlement des conflits dans la négociation des conventions, et au Tribunal du travail (Labour Court), pour l'interprétation des conventions établies. La compétence de ces deux organismes**

14. Il s'agit d'une différence notable par rapport à la pratique en vigueur au Canada et dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et l'Australie, où le Premier ministre procède à ces nominations.

(remplacés respectivement par le Tribunal de l'emploi (Employment Tribunal) et la Cour de l'emploi (Employment Court)¹⁵, en vertu de la *Loi de 1991 sur les contrats de travail*) se limitait auparavant au secteur privé.

- La *Loi de 1988 sur le secteur public* fait de la Commission des services publics « l'employeur » aux fins de la négociation des conditions d'emploi, rémunération comprise, avec les syndicats de la fonction publique. Toutefois, en 1992, la Commission s'est servie des pouvoirs de délégation conférés par la Loi pour déléguer ce rôle d'employeur aux administrateurs principaux.
- **Exception faite des pouvoirs conférés par la Loi à d'autres parties, l'administrateur principal détient « l'ensemble des droits, devoirs et pouvoirs d'un employeur » à l'égard des employés de son ministère.** L'administrateur principal peut donc nommer les « employés qu'il juge nécessaire au fonctionnement efficient de son ministère » et, sous réserve des conditions d'emploi convenues, congédier des employés lorsqu'il le juge « opportun ». L'administrateur principal est également désigné à titre d'employeur pour les griefs personnels des employés ou en cas de conflit sur les droits des employés, mais dans cette dernière situation, il peut être tenu de consulter la Commission, à la demande de celle-ci.
- Au chapitre des politiques en personnel, l'administrateur principal est tenu d'être un « bon employeur », notamment de se conformer au principe du mérite pour toute nomination (la Loi stipule que « l'administrateur principal ... devra privilégier la personne qui convient le mieux au poste ») et mettre en place un programme d'équité en matière d'emploi.
- L'obligation d'agir en bon employeur a mené des ministères à se doter d'une procédure interne d'appel des décisions de la direction en matière de personnel. Ces appels sont présentés en première instance à l'administrateur principal qui peut, par exemple, nommer un groupe indépendant pour étudier une décision. Toute décision est susceptible d'un examen ultime par la Cour de l'emploi, à qui l'on peut présenter une plainte pour les mêmes motifs que dans le secteur privé.

15. Le Tribunal de l'emploi fait oeuvre de médiateur entre les employeurs et les employés et rend des décisions sur des questions relatives aux contrats d'emploi (griefs, interprétation contestée des contrats, etc.); on peut en appeler d'une décision du Tribunal à la Cour de l'emploi.

- Le Groupe des hauts fonctionnaires (Senior Executive Service) a été créé sous les auspices de la Commission des services publics, pour constituer un noyau de dirigeants dans la fonction publique.
- Les administrateurs principaux, en consultation avec la Commission des services publics, effectuent les nominations aux postes du Groupe des hauts fonctionnaires, selon le mérite, pour des mandats d'au plus cinq ans avec possibilité de renouvellement, et ils définissent les conditions d'emploi.

L'un des effets des réformes a été la perte de la sécurité d'emploi absolue pour les fonctionnaires. Il existe toutefois des différences du point de vue de la sécurité d'emploi (sous réserve d'un rendement satisfaisant) selon le niveau du poste. Les contrats d'emploi des hauts fonctionnaires sont libellés selon les fonctions à remplir. Les contrats des employés des autres niveaux sont plus généraux et permettent un réaménagement des fonctions sans que la sécurité d'emploi soit compromise¹⁶.

Les ministres et les administrateurs principaux

Le rôle de l'administrateur principal est au coeur des réformes. Le gouvernement travailliste recherchait pour ses hauts fonctionnaires une capacité d'adaptation supérieure à ce que l'ancien régime de sécurité d'emploi semblait permettre. La réforme a contribué à la création d'un lien entre les ministres et les administrateurs principaux, qui se démarque de ce que l'on retrouve dans les autres régimes d'inspiration britannique, du fait de la méthode de nomination de ces derniers et du cadre contractuel qui est axé sur le rendement. Bien que l'on retrouve certains parallèles dans des réformes effectuées au Royaume-Uni et en Australie¹⁷, c'est uniquement en Nouvelle-Zélande que les administrateurs principaux sont nommés pour une durée déterminée et qu'ils sont assujettis à de telles exigences en matière de rendement et d'obligation de rendre compte. Les ministres demeurent responsables devant le

16. Des décisions de la Cour de l'emploi ont été interprétées comme appuyant le renouvellement du contrat de l'employé lorsque le rendement de celui-ci était satisfaisant et que les fonctions n'étaient pas modifiées.

17. Au Royaume-Uni, le gouvernement a proposé, au milieu de 1994, un régime de contrats d'emploi pour les secrétaires permanents (permanent secretaries – c'est-à-dire les sous-ministres) et d'autres hauts fonctionnaires, d'une durée indéterminée, mais avec des périodes définies d'avis de cessation d'emploi. Les directeurs d'organismes *Next Steps* (agences d'exécution) à l'intérieur des ministères ont un lien quasi-contractuel avec le ministre, énoncé dans le document-cadre de l'organisme. En Australie, des mesures législatives adoptées en 1994 prévoyaient des contrats de cinq ans pour les secrétaires (les sous-ministres) des ministères.

Parlement, conformément au principe de la responsabilité ministérielle, mais l'administrateur principal de chaque ministère est censé agir à titre d'agent du ministre « responsable », avec qui il signe un contrat de rendement. Le ministre responsable est celui qui, en consultation avec d'autres ministres associés au ministère, signe le contrat de rendement¹⁸. Le contrat de rendement (dont nous parlons plus loin) définit le lien de responsabilisation entre le ministre et l'administrateur principal¹⁹.

Le contrat de rendement annuel entre l'administrateur principal et le ministre est distinct du contrat d'emploi pluriannuel entre l'administrateur principal et la Commission des services publics (même si le contrat d'emploi prévoit, pour l'administrateur principal,

L'objectif consistait à créer entre l'administrateur principal et le ministre un contrat efficace, qui harmonise les intérêts de l'administrateur principal et ceux du gouvernement, énoncés dans sa stratégie. C'était le point central du modèle.

– Graham Scott

certaines exigences en matière de rendement qui sont appliquées en vertu de son contrat de rendement). La Commission, à titre d'employeur de l'administrateur principal, « accorde une importance ... marquée à l'opinion du ministre du portefeuille » dans ses évaluations annuelles du rendement» (Traduction – J. Boston, 1992, p. 420). Une partie de la rémunération des administrateurs principaux peut être liée au rendement²⁰.

18. Dans une loi subséquente, la *Loi modificative de 1994 sur les finances publiques (Public Finance Amendment Act (1994))*, le ministre responsable est celui qui, « à l'égard d'un ministère, détient actuellement la responsabilité de son rendement financier » (Traduction).

19. Ce sont les administrateurs principaux et d'autres hauts fonctionnaires, plutôt que les ministres, qui comparaissent généralement devant les comités de la Chambre des représentants, où s'effectue le « travail pratique » d'examen parlementaire. Le greffier de la Chambre des représentants a constaté que les « hauts fonctionnaires représentent leur ministre devant les comités ... et que l'on s'attend à ce qu'ils traitent des questions de politiques. ... Les comités interrogent des ministres à l'occasion, mais il reste préférable de pouvoir demander des explications à un fonctionnaire » (Traduction – D. McGee, 1991, p. 55).

20. Habituellement, un administrateur principal qui vient d'être nommé reçoit environ 95 p. 100 de sa rémunération de base, avec des augmentations en fonction du rendement (jusqu'à concurrence de 110 p. 100 de la rémunération ou de 10 000 dollars NZ). Un sondage réalisé sur la période de 1988 à 1991 indique que la rémunération moyenne (y compris les avantages non-monétaires) des administrateurs principaux accusait un important retard sur celle de leurs homologues du secteur privé. (J. Boston, 1992, p. 411). De manière générale, on semblait se rapprocher de la rémunération du marché après les réformes de 1988, mais la réticence subséquente du gouvernement à accorder des augmentations a, en moyenne, creusé l'écart à nouveau.

Le nouveau régime semble aussi exiger davantage des ministres. Ils doivent savoir ce qu'ils veulent et bien l'énoncer pour être en mesure de négocier un contrat de rendement avec un administrateur principal.

Le Groupe des hauts fonctionnaires

Le Groupe des hauts fonctionnaires devait constituer, comme l'indique la Loi, « une force unificatrice aux échelons les plus élevés de la fonction publique » (Traduction). Nombre des réformes de 1988 semblent décentraliser la fonction publique, mais la gestion du Groupe est concentrée dans les mains de la Commission des services publics et des administrateurs principaux en cause. Selon la Loi, les administrateurs principaux, en consultation avec la Commission, sont responsables des nominations²¹ et des modalités contractuelles. Ces contrats ne peuvent pas dépasser cinq ans, mais ils sont renouvelables à la discrétion de l'administrateur principal. On s'attend normalement à ce qu'ils soient renouvelés si le rendement est satisfaisant. La Loi confère aussi à la Commission des responsabilités pour le développement du Groupe en vue d'assurer la « compétence et l'intégrité » de ses membres, ainsi qu'en matière d'activités régulières de formation, et elle s'acquitte de ces responsabilités en consultation avec les administrateurs principaux.

Le principe qui a donné lieu à la création du Groupe des hauts fonctionnaires ne fait pas l'unanimité parmi les ministères. En fait, de nombreux hauts fonctionnaires ne proviennent pas du Groupe, mais ont conclu un contrat de services personnels avec leur administrateur principal. La Loi permet la nomination d'un maximum de 500 membres au sein du Groupe, mais dans le rapport de la Commission des services publics pour 1992-1993, on relève 347 personnes avec le traitement prévu pour le Groupe dont seulement quelque 150 sont effectivement membres du Groupe. Au printemps de 1993, M. Graham Scott nous confiait ce qui suit :

21. En vertu d'une modification apportée en 1989 à la *Loi sur le secteur public*, il y a deux façons de joindre les rangs du Groupe : on peut être engagé pour occuper un poste désigné, ou encore faire l'objet d'une « déclaration personnelle ». Dans ce dernier cas, le Commissaire de la Commission des services publics, agissant sur la recommandation conjointe d'un membre du Groupe et d'un comité de sélection indépendant composé d'administrateurs principaux (dont une personne du secteur privé) peut déclarer membre du Groupe un fonctionnaire possédant les qualités requises. Une telle déclaration se fait avec l'assentiment de l'administrateur principal du ministère en cause. La méthode de nomination au Groupe par déclaration personnelle vient du fait que, dans certains cas, des gens devraient faire partie du Groupe des hauts fonctionnaires en raison de leurs compétences personnelles, plutôt que du poste qu'elles occupent.

(TRADUCTION)

L'expérience du Groupe des hauts fonctionnaires est jugée un échec ... une partie du problème vient du fait qu'on a utilisé le Groupe comme mécanisme de contrôle des salaires ... beaucoup de hauts fonctionnaires ne trouvent aucun mérite dans le principe du Groupe et agissent tout simplement comme s'il n'existait pas. Il semblerait que des cadres de plus petits ministères, établis ailleurs qu'à Wellington, trouvent cependant le principe valable comme moyen de communication avec leurs pairs.

Cette perception d'échec pour le Groupe s'exprime également dans un rapport antérieur de la Commission des services publics pour l'année 1990-1991, dans lequel le Commissaire constatait que :

(TRADUCTION)

... l'expérience du Groupe n'a pas rempli ses promesses; ... « l'unification souhaitée » ne s'est pas réalisée et les hauts fonctionnaires ne se perçoivent pas comme des membres d'un corps professionnel de gestionnaires.

Les relations de travail

L'adoption de la *Loi de 1988 sur le secteur public* a considérablement modifié les relations de travail, qui ensuite ont également subi l'influence du *Loi de 1991 sur les contrats de travail*. Avant 1988, le régime d'établissement de la rémunération dans la fonction publique se fondait sur un « ajustement général annuel » des taux de rémunération, négocié de manière centralisée, avec un système de taux et d'échelles de rémunération appliqué dans toute la fonction publique à quelque 200 classifications professionnelles.

Sur des plans importants, la *Loi de 1988* accordait aux administrateurs principaux le statut d'employeur et définissait des exigences sur le principe du mérite et autres attributs d'un « bon employeur ». La Commission des services publics a ensuite délégué le pouvoir de négociation collective aux administrateurs principaux (en 1992), en remplacement du régime centralisé touchant la rémunération et les conditions d'emploi.

On a simplifié la classification des emplois. À titre d'exemples, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (Ministry of Foreign Affairs and Trade) est passé de seize classifications professionnelles à deux, et le ministère de l'Agriculture et des Pêches (Ministry of Agriculture and Fisheries) n'en comptait plus que quatre en 1993. (Commission des services publics, 1993, p. 14).

Lorsque les administrateurs principaux des ministères négocient avec les syndicats, ils consultent d'abord la Commission des services publics pour connaître « l'orientation d'ensemble de la négociation salariale »²². La place de chacun dans l'échelle de rémunération dépend de son rendement et les administrateurs principaux et gestionnaires peuvent, à leur discrétion, choisir où se situe l'employé dans l'échelle. Les ministères ont également la latitude de verser des bonis (ou primes de rendement) à leurs employés.

De 1988 à 1991, les postes supérieurs étaient exclus de la négociation collective, mais l'adhésion syndicale était devenue négociable (la pratique variait selon le ministère — Commission des services publics, 1993, p. 14). Depuis l'adoption de la *Loi de 1991 sur les contrats de travail*, le contrat de chaque cadre, y compris l'administrateur principal, relève de la compétence du Tribunal de l'emploi et de la Cour de l'emploi et la procédure normale de grief et de règlement des différends s'applique, sous réserve d'autres dispositions convenues par les parties. La Loi, comme on l'a mentionné plus tôt, a réformé le marché du travail en Nouvelle-Zélande, en accordant un statut égal aux contrats d'emploi individuels et aux contrats d'emploi collectifs²³ et en supprimant toute forme d'adhésion syndicale obligatoire. Cette loi a eu plus d'effet sur le secteur privé que sur le secteur public, car la *Loi de 1988 sur le secteur public* avait déjà traité d'une bonne partie de ces enjeux, notamment les contrats d'emploi individuels. Il faut souligner que, dans la fonction publique, l'appartenance à un syndicat était traditionnellement optionnelle. Beaucoup de fonctionnaires se sont prévalus des dispositions de la Loi permettant les contrats individuels (ainsi, au Trésor, tout le personnel de gestion et certains employés de l'échelon inférieur suivant ont un contrat d'emploi individuel).

22. La Commission des services publics convoque une conférence du personnel ministériel chargé des relations industrielles afin de donner son opinion sur la négociation à venir, ce qui définit le contexte des négociations sans empêcher des variations mineures parmi les ministères.

23. Les employeurs et les employés peuvent administrer eux-mêmes leurs contrats ou se faire représenter par un agent, qui n'est pas nécessairement le même, et qui les représente dans la négociation des contrats, la négociation collective ou les griefs. La Loi permet la grève et le lock-out après l'expiration d'une convention collective, pendant la négociation d'une nouvelle convention.

La réforme de la gestion financière - Loi de 1989 sur les finances publiques

La *Loi de 1989 sur les finances publiques* est devenue l'autre pierre angulaire de la réforme de la fonction publique. Complément de la *Loi de 1988 sur le secteur public*, elle propose un régime radicalement différent concernant la gestion financière et l'obligation de rendre compte.

Les réformes afférentes à la *Loi de 1989 sur les finances publiques* touchent les domaines suivants :

- a) une meilleure définition de la notion de rendement;
- b) les contrats de rendement;
- c) les crédits parlementaires;
- d) les opérations ministérielles;
- e) le processus de rapport;
- f) l'examen parlementaire.

- a) **Une meilleure définition de la notion de rendement.** Dans la fonction publique néo-zélandaise, le régime classique de gestion et de contrôle financiers était axé sur le coût des intrants, comme le personnel (rémunération et avantages), les déplacements, le transport et les communications; l'entretien, le matériel, les fournitures et les services; les autres frais de fonctionnement, les dépenses en immobilisations; et les transferts et les prêts. Le calcul des crédits parlementaires reposait sur le besoin de financer ces intrants particuliers. Il existait un mécanisme complexe de contrôles centralisés, qui définissait en détail les modalités de la délégation des pouvoirs.

Le point central de la réforme de la gestion financière a été de remplacer le régime axé sur les intrants par un régime axé sur les extrants (outputs) et les résultats (outcomes).

Le principe fondamental repose sur la distinction entre les extrants et les résultats.

Les résultats, aux termes de la *Loi sur les finances publiques*, sont « l'effet ou la conséquence sur la communauté de l'ensemble ... des activités du gouvernement » (Traduction). Les ministres sont individuellement et collectivement, par l'entremise du Cabinet, responsables de la définition des résultats attendus dont ils seront redevables devant le Parlement et, éventuellement, l'électorat. Pour obtenir les résultats désirés, les

ministres acquièrent les extrants nécessaires, définis comme les biens et services produits par les ministères et d'autres fournisseurs (en termes de quantité, de qualité, de coût et de temps). Les extrants servent à répartir les ressources et à mesurer le rendement. Il revient à l'administrateur principal de produire des extrants de la qualité et du niveau convenus, selon les échéanciers et les coûts fixés, et d'en faire rapport annuellement dans les états financiers du ministère.

Le contexte d'élaboration des réformes représentait clairement un virage du contrôle des intrants vers l'obligation de rendre compte pour les extrants. Nous sommes passés d'organismes centraux exerçant un contrôle très strict sur la répartition des intrants à des ministères qui gèrent leurs ressources humaines et financières. On a également établi une distinction claire entre les extrants et les résultats, un procédé très utile, car il permet d'établir effectivement la différence entre ce dont on peut clairement tenir quelqu'un responsable (les extrants) et les choses qui dépendent du contexte, qui sont sujettes à une foule d'influences, mais pour lesquelles on ne peut certainement pas tenir quelqu'un responsable (les résultats).

— Basil Logan (responsable du groupe directeur chargé de l'Examen des réformes du secteur public en 1991 (Review of State Sector Reforms))

C'est donc maintenant le régime des extrants et des résultats qui définit le lien de responsabilisation entre les ministres et les administrateurs principaux. Une dimension importante de ce lien s'exprime dans la distinction que l'on fait entre l'ensemble de l'administration publique (l'État) et un ministère donné. En vertu de la *Loi de 1989 sur les finances publiques*, l'État est une entité distincte, qui rend régulièrement compte de son rendement financier au Parlement et à l'électorat. Cette fonction de rapport de l'État est un complément de la même fonction au niveau ministériel. À titre d'exemple, l'administrateur principal du ministère du Bien-être social (Department of Social Welfare) est responsable de la production d'extrants, notamment l'administration des prestations d'aide sociale, mais non de la nature et du coût des prestations elles-mêmes, parce que ces éléments échappent à son contrôle et font partie de la gestion des deniers publics par l'État. Parallèlement, les recettes du ministère du Revenu (Department of Inland Revenue) ne sont pas les recettes fiscales, mais plutôt ce que l'État verse à ce ministère pour obtenir des extrants définis, comme les services de perception des recettes et d'administration de la loi de l'impôt sur le revenu.

Les ministres « achètent » des extrants, dont des conseils en matière de politiques publiques, de diverses sources, y compris leur propre ministère. **Le ministre est lié à son ministère de deux façons, soit à titre d'« acheteur », en ce sens qu'il achète à l'administrateur principal les extrants convenus, et à titre de « propriétaire », en ce sens que le ministre veut tirer le meilleur rendement possible des ressources affectées au ministère, tout en voulant s'assurer que l'on protège et que l'on met en valeur ces ressources de manière efficace.** Un changement important dans le nouveau régime est par conséquent l'obligation de rendre compte imposée aux fonctionnaires à l'égard de l'utilisation des ressources.

Cette perspective du double intérêt du ministre, en tant qu'acheteur et que propriétaire, a exigé une amélioration de la gestion de l'actif et de l'information financière, notamment une spécification complète du coût des services ministériels. La nécessité de données financières plus précises a mené à l'adoption des principes comptables généralement reconnus (Generally Accepted Accounting Principles) et au remplacement de la comptabilité de caisse par la comptabilité d'exercice.

Un principe à retenir est le fait que les ministères offrent les extrants de manière concurrentielle, ou « contestable ». La « contestabilité » offre deux avantages, soit pouvoir de comparer les extrants de différents ministères, et celui de connaître le coût d'extrants similaires produits par le secteur privé. Les ministres peuvent acquérir de différents ministères et du secteur privé l'ensemble de biens et services correspondant le mieux aux résultats recherchés. Toutefois, certains extrants, notamment les conseils en matière de politiques au ministre, tendent à provenir de l'intérieur d'un ministère.

Les conseils en matière de politiques doivent répondre aux besoins des ministres, dans un environnement incertain; ils sont donc plus difficiles à préciser que d'autres extrants. Ainsi, les mesures du rendement utilisées pour évaluer la qualité des conseils en matière de politiques diffèrent de celles utilisées pour d'autres extrants. Les normes de « qualité », fixées par la Commission des services publics, sont les suivantes : *but* - l'objet est clair; *logique* - les hypothèses sont explicites, l'argumentation logique et bien étayée par les faits; *exactitude* - tous les faits pertinents ont été inclus; *options* - on en présente une gamme suffisante, dont les avantages, les coûts et les conséquences sont précisés; *consultation* - les intervenants sont consultés et l'on connaît leurs objections; *caractère*

pratique - réalisables sur le plan technique et répondant à d'autres questions ayant trait à la mise en oeuvre; et *présentation* - les normes relatives à l'expression concise et claire sont respectées.

L'« étendue » (coverage), une dimension de la qualité, est la capacité de réagir rapidement, d'évaluer les conséquences de la politique et d'appuyer le ministre. Les ministères mesurent la qualité des conseils au moyen d'un questionnaire relatif au rendement, présenté aux ministres tous les six mois, dans lequel une évaluation est faite par rapport aux normes citées ci-dessus. La précision des extraits pour ce qui est des conseils en matière de politiques est un ajout

L'exemple de la sécurité routière

La sécurité routière constitue un résultat politiquement souhaitable. Les politiciens sont prêts à investir des ressources pour y arriver. La mesure classique de la sécurité routière est le nombre de morts accidentelles sur les routes. Toutefois, divers extraits peuvent influencer ce résultat, notamment l'augmentation du nombre de patrouilles de police, l'amélioration de la conception des routes, la signalisation sur les autoroutes, la réglementation et le contrôle de la consommation d'alcool par les conducteurs, la prestation des soins hospitaliers aux victimes d'accident et ainsi de suite. Le principe permet d'envisager le caractère « contestable » d'un large éventail d'activités, n'ayant pas d'autre lien apparent, en vue de l'obtention d'un résultat précis dont les politiciens font une priorité politique.

— Basil Logan

récent au modèle néo-zélandais, qui a d'abord fait son apparition dans les contrats d'achat (purchase agreements) au cours de l'exercice financier 1993-1994. (I. Ball, 1993, p. 18).

b) **Les contrats de rendement.** Outre le budget et le rapport annuel, les contrats de rendement conclus entre les administrateurs principaux et les ministres sont les principaux documents définissant l'obligation de rendre compte pour l'administrateur principal ainsi que pour le ministère. Un contrat de rendement comporte trois parties :

- La partie I cerne les principaux secteurs de résultats exigeant l'attention personnelle de l'administrateur principal, compte tenu de la stratégie gouvernementale. Les résultats sont exprimés en termes vérifiables et comprennent des tâches liées aux

extrants, des tâches liées à la gestion et les liens avec d'autres ministères et intervenants.

- La partie II porte sur les achats et définit en détail les extrants achetés. Depuis 1993-1994, cette information sur les extrants se présente sous la forme de contrats d'achat. Dans certains ministères, les contrats d'achat remplacent les plans ministériels (qui ont tendance à devenir des documents de promotion). Devant le besoin d'une définition plus explicite des contrats et des extrants, on a conçu le contrat d'achat pour « fournir au ministre l'information lui permettant d'évaluer l'importance stratégique et la valeur des extrants ministériels et d'effectuer des comparaisons avec des extrants similaires dans les secteurs privé et public » (Traduction – Trésor, 1994, p. 10).
- La partie III traite du respect par le ministère des responsabilités législatives et des politiques gouvernementales, ainsi que de l'intendance des biens publics. Le gouvernement désire ainsi se donner un moyen de mieux gérer les engagements à moyen et long terme et de décider des niveaux pertinents d'investissement (l'intérêt du propriétaire).

La Commission des services publics émet des lignes directrices régissant les contrats de rendement, sauf au chapitre des contrats d'achat, pour lesquels on se réfère au Trésor. Il faut souligner que le principe des contrats de rendement continue d'évoluer. L'exposé précédent s'inspire des lignes directrices de la

Fondamentalement, la gestion publique, telle qu'elle a évolué dans le contexte néo-zélandais, repose sur l'harmonisation des actions et des résultats des agents du gouvernement d'une part (les administrateurs principaux et leurs ministères) et des buts du gouvernement d'autre part. Ces buts sont maintenant exprimés dans un cadre stratégique; les organismes centraux du gouvernement, dont la Commission des services publics, réussissent de mieux en mieux à relier les extrants ministériels et les buts du gouvernement.

– Alex Matheson (haut fonctionnaire, Commission des services publics)

Commission des services publics pour 1993-1994; celles de l'exercice 1994-1995 suggèrent de garder distincts l'achat d'extrants et les aspects liés à l'obligation de bien

gérer les ressources et les actifs du contrat de rendement, afin d'insister davantage sur la contribution et le rôle personnel de l'administrateur principal.

- c) **Les crédits parlementaires.** L'ancien système des articles de crédit (crédits ministériels uniques, ventilés par programme, puis par catégorie d'intrants) a été transformé en système de crédits fondés sur les extrants. On a créé trois types de crédits : pour l'acquisition de catégories d'extrants produits par le ministère, pour l'injection de capitaux dans le ministère et enfin pour des paiements au nom de l'État, ce qui couvre l'acquisition d'extrants d'autres organismes publics et du secteur privé, ainsi que les paiements de transfert. Tous les ministères administrent des crédits parlementaires, qui peuvent comprendre les trois types de crédit; les crédits parlementaires représentent les crédits annuels dont chaque ministre est responsable. Le budget annonce les crédits parlementaires annuels de chaque ministère et organisme gouvernemental, et fait une projection du rendement et une prévision des états financiers. Les rapports annuels des ministères contiennent des données sur le rendement obtenu et les états financiers après l'exercice. (À compter de l'exercice 1995-1996, les types de crédits parlementaires et le contenu du budget seront modifiés, comme on l'explique plus loin).

À titre d'exemple, l'administrateur principal du ministère du Travail est responsable, conjointement avec les administrateurs principaux, de plusieurs autres ministères, de la production d'extrants pour plusieurs ministres, en l'occurrence quatre ministres : Travail

Dès le départ, on a décidé que, pour que les mécanismes d'intéressement conviennent à la fois aux gestionnaires ministériels et aux politiciens, il fallait s'assurer que le système et le processus budgétaires témoignent de la nature du système de rendement ... Un système de rendement axé sur les extrants exige un régime budgétaire lui aussi axé sur les extrants. En deuxième lieu, si le système de rendement se fonde sur les coûts totaux, un attribut de la comptabilité d'exercice, le budget doit lui aussi se conformer à la comptabilité d'exercice. Ces principes ont exercé une influence déterminante sur le succès de la réforme, car ils favorisaient l'uniformité dans tout le cycle du rendement, du processus budgétaire au rapport final, en passant par le contrôle.

— Tony Dale (haut fonctionnaire du Trésor)

(Minister of Labour), Réadaptation des victimes d'accident (Minister responsible for Accident Rehabilitation), Emploi (Minister of Employment) et Immigration (Minister of Immigration), et doit produire pour eux les catégories d'extrants énoncées dans le budget sous la rubrique des prévisions de rendement. Le ministère du Travail offre une grande variété de services liés à l'emploi. Dans certains cas, la plupart des extrants sont en fait fournis par le secteur privé. Ainsi, le ministre de l'Emploi achète du secteur privé, au moyen de crédits administrés par le ministère du Travail, « Job Plus », un service de placement. En 1992-1993, on a dépensé 99,9 millions de dollars NZ pour « Job Plus », tandis que la catégorie d'extrants pour des services de placement achetés du ministère représentait environ la moitié de ce montant, soit 49,6 millions de dollars NZ.

L'attribution des crédits parlementaires a également été modifiée en fonction du nouveau régime comptable. Le Mode A, une comptabilité de caisse de transition, a cédé la place au Mode B, dans lequel tous les ministères (et l'État) produisent des états financiers selon la comptabilité d'exercice, avec un bilan²⁴. **Grâce à l'adoption de la comptabilité d'exercice, on est capable de comptabiliser les coûts réels de l'utilisation des ressources gouvernementales**, ce qui donne aux gestionnaires une vue plus globale des opérations financières et de meilleurs renseignements pour la prise de décisions et la présentation de rapports sur les résultats²⁵. Les crédits affectés aux ministères doivent couvrir le coût intégral de la production des extrants, amortissement compris. Les administrateurs principaux reçoivent donc le financement qui leur permet de garder la base d'actifs nécessaire à la production des extrants.

-
24. Le Mode B de comptabilisation prend deux formes, brute ou nette, selon le type d'extrant. Les crédits à comptabilisation brute visent les extrants que les ministères vendent seulement au gouvernement et couvrent tous les frais de production; les crédits à comptabilisation nette visent les extrants produits par des ministères qui ont des recettes externes; comme un fonds renouvelable, ces derniers crédits permettent de nouvelles dépenses à partir des recettes, sans nouveau crédit. (F. Goldman, E. Brashares, 1991, p. 83).
25. Les gouvernements du Royaume-Uni et de l'Australie ont annoncé des plans visant à instaurer progressivement la comptabilité d'exercice dans les ministères et les organismes. Le gouvernement canadien a annoncé, dans son budget de février 1995, qu'il avait l'intention d'adopter une comptabilité d'exercice; cela signifie surtout la capitalisation des biens et la comptabilisation des recettes fiscales sur une base d'exercice plutôt que sur une base de caisse. À quelques exceptions près, les divers ministères et organismes canadiens n'ont jamais établi de rapports périodiques, pas plus que d'états financiers annuels sur une base d'exercice.

Les ministères ne peuvent généralement pas transférer de fonds d'un crédit à un autre sans l'autorisation du Parlement. Cependant la *Loi de 1989 sur les finances publiques* permet une certaine flexibilité. Par arrêté en conseil, le Cabinet peut autoriser le transfert de montants d'une catégorie d'extrants à une autre (à chaque catégorie d'extrants ne correspond qu'un crédit unique), à condition que le crédit pour une catégorie quelconque d'extrants n'augmente pas de plus de 5 p. 100 et que le crédit total ne change pas. Ce genre de transfert n'est permis qu'une seule fois par exercice.

Les pièces 5 et 6 illustrent le fonctionnement du régime des extrants et des résultats au ministère de l'Agriculture et des Pêches en 1992-1993. (En 1994, on a formé deux ministères distincts, celui de l'Agriculture et celui des Pêches).

- d) **Les opérations ministérielles.** Le Trésor a dévolu aux ministères une très grande part de son contrôle central de la gestion financière, à condition que les ministères continuent à fournir au Trésor l'information nécessaire à ses fonctions, y compris la préparation du budget et les rapports financiers. Les administrateurs principaux sont responsables de la gestion financière, du rendement financier, des systèmes comptables et de la gestion de l'actif et de la trésorerie. Les anciens « contrôles rigides des intrants par le Trésor »

Ce que nous avons réussi, c'est de donner de l'autonomie aux ministères, en les laissant choisir la qualité du système d'information de gestion à implanter, système dont allait ensuite dépendre la qualité de l'information de gestion disponible pour appuyer leur processus décisionnel.

– Andrew Weeks (ancien haut fonctionnaire du Trésor)

(Traduction – J. Boston, 1987, p. 34) ont été assouplis. Les *Treasury Instruc-*

tions, un ensemble d'instructions détaillées du Trésor touchant beaucoup de procédés opérationnels, ont été réduites considérablement. Elles portent maintenant essentiellement sur la gestion financière, la comptabilité et les politiques d'investissement. Le Trésor a aussi produit des brochures concises dans ces domaines.

- e) **Le processus de rapport.** Des états des résultats figurent dans les budgets et dans les rapports annuels des ministères; normalement, les résultats sont associés aux ministres particuliers qui en sont responsables. La *Loi de 1989 sur les finances publiques* exige la

production annuelle d'états financiers vérifiés des ministères et d'états financiers consolidés de l'État (le gouvernement de la Nouvelle-Zélande). **Chaque ministère est également tenu de produire un rapport de son rendement non financier**, où il fait état de ses objectifs et de son rendement sur le plan des services (ce qui permet d'établir une comparaison entre les extrants produits et les objectifs fixés en début d'exercice). Les états financiers ministériels, présentés dans les rapports annuels, comprennent les éléments suivants :

- Le bilan*
- L'état des résultats*
- L'état de l'évolution de la situation financière*
- L'énoncé des objectifs
- L'état du rendement sur le plan des services
- L'état des engagements*
- L'état du passif éventuel*
- L'état des dépenses non affectées*
- L'énoncé des conventions comptables*
- Les autres états au besoin
- Les données comparatives des exercices antérieurs pour tous les éléments précédents
- Les notes afférentes aux états financiers*

Les états financiers du gouvernement de la Nouvelle-Zélande reprennent les éléments de ceux des états ministériels ci-dessus qui sont marqués d'un astérisque, auxquels s'ajoutent les documents suivants : l'état des emprunts, l'état des dépenses d'urgence et, l'état des sommes en fiducie.

La Loi de 1989 sur les finances publiques confère également de nouvelles responsabilités en matière de rapports au Bureau de la vérification. Il doit formuler une opinion qui s'étend à l'information non financière figurant dans les états financiers des ministères, par exemple sur le rendement des services. Ces responsabilités accrues en matière de vérification ont élargi considérablement l'étendue du travail de vérification et les besoins en matière d'éléments probants.

- f) **L'examen parlementaire.** La Loi exige que le budget (premier projet de loi visant les crédits) soit présenté à la Chambre des représentants au début de l'exercice financier, afin de permettre un processus d'examen en trois volets : examen des intentions de dépenses du gouvernement figurant au budget, examen du rendement réel des ministères selon les rapports annuels et examen du rendement des entreprises publiques, (l'examen du

Pièce 5
Extrants et résultats
du ministère de l'Agriculture et des
Pêches 1992-1993

Comme de nombreux ministères néo-zélandais, l'ancien ministère de l'Agriculture et des Pêches relevait de plusieurs ministres, dans ce cas, le ministre de l'Agriculture et le ministre des Pêches. Dans le Cabinet constitué après les élections de 1993, chacun de ces ministres détenait deux autres portefeuilles. Ainsi, le ministre des Pêches était également ministre du Travail (un ministère distinct) et responsable pour Énergie (un crédit administré par le ministère du Commerce).

Un ministre achète des extrants de son ministère mais certains extrants peuvent être achetés du secteur privé ou vendus au secteur privé. À titre de propriétaire, le ministre se soucie de la bonne gestion des ressources humaines, de la prise en compte des intérêts du peuple maori, de la qualité de la gestion de l'information et de l'efficacité de la gestion des actifs. Les intérêts du ministre en tant qu'acheteur et que propriétaire sont spécifiés dans le contrat annuel de rendement conclu entre le ministre et le directeur général (l'administrateur principal). Le Contrat ministériel et le contrat d'achat, (« le contrat d'achat »), un document présenté au Parlement peu après le début de l'exercice (après le budget), fait partie intégrante du contrat de rendement.

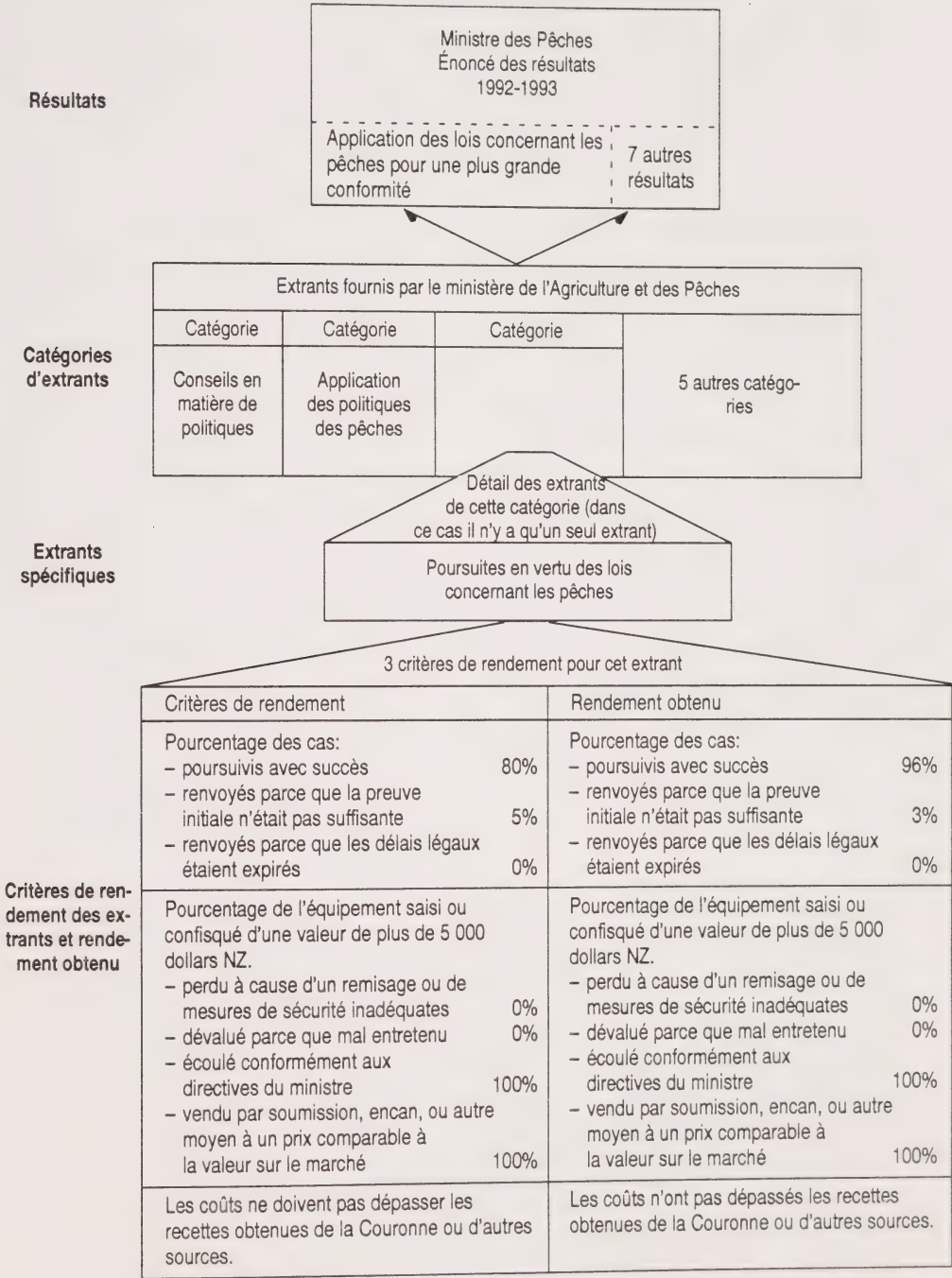
La première étape du processus budgétaire consiste à cerner les résultats que vise le gouvernement, ainsi que tout changement de priorités. L'exemple d'un résultat recherché par le ministre des Pêches, l'un des huit énoncés pour l'exercice 1992-1993, était l'application des politiques des pêches et les poursuites en vertu des loi néo-zélandaises concernant les pêches. Ce résultat, avec d'autres résultats pertinents, est cité en cheville avec plusieurs catégories d'extrants, dont les conseils en matière de politiques. Chaque catégorie d'extrants regroupe plusieurs extrants spécifiques. Par conséquent, chaque groupe d'extrants est habituellement lié à plus d'un résultat. Le ministre et son personnel, en collaboration avec le personnel ministériel, établissent les liens entre les résultats et les extrants; on peut en déduire les liens mais ils ne sont pas divulgués explicitement. Le contrat d'achat, le budget et le rapport annuel définissent la nature des extrants et les critères de rendement relatifs à la quantité, à la qualité, au coût et à l'échéancier des extrants achetés. Les critères sont publiés avant leur application, dans le contrat d'achat et le budget, et le rendement obtenu dans l'application de ces critères est divulgué dans le rapport annuel.

La pièce 6 illustre les extrants et les critères de rendement définis pour l'une des classes d'extrants achetés du ministère par le ministre des Pêches. On y voit le lien entre les résultats, les catégories d'extrants, les extrants spécifiques, les critères de rendement correspondants et les résultats obtenus. (Le ministre des Pêches achète aussi des extrants d'autres organismes gouvernementaux et du secteur privé, mais ces extrants ne figurent pas dans l'exemple).

Certaines catégories d'extrants, comme les services de gestion de la qualité, qui à l'époque étaient achetés par le ministre de l'Agriculture, sont offertes selon un mode pleinement « contestable », ce qui signifie que le prix des services concurrence avec celui du secteur privé. Les services de gestion de la qualité comprennent la conception de systèmes de contrôle de la qualité, la formation, l'analyse en laboratoire, les essais et l'évaluation de la qualité du produit final pour la clientèle dans les secteurs de la production primaire, du traitement et de la commercialisation de produits animaux, végétaux, laitiers et de la pêche. En 1991-1992, les recettes de cette catégorie d'extrants provenaient à 86 p. 100 du secteur privé, pour passer à 100 p. 100 l'exercice suivant (autrement dit, ces activités ne dépendent plus des crédits parlementaires).

Le rapport du Bureau de la vérification de la Nouvelle-Zélande est inclus dans les rapports annuels des ministères. Dans le cas du rapport du ministère de l'Agriculture et des Pêches pour l'exercice se terminant le 30 juin 1993, l'opinion du Bureau de la vérification était que les états financiers du ministère reflétaient fidèlement les réalisations au regard des normes de rendement et autres mesures applicables, des résultats financiers pour l'exercice et de la situation financière à la fin de l'exercice.

Pièce 6
Résultats et extrants – ministre des Pêches



rendement s'applique aussi aux entités d'État et aux Instituts de recherche de l'État définis aux termes de dispositions législatives subséquentes). Des comités spéciaux consacrent entre deux et trois mois à chacun de ces examens²⁶, même si, en pratique, les députés n'accordent peut-être pas suffisamment d'attention à ces comités parce qu'ils hésitent à consacrer de leur temps à ces activités « peu prestigieuses et en grande partie invisibles » (Traduction – R. Laking, 1994, p. 313).

L'attention accordée aux mécanismes d'intéressement constitue une partie importante des réformes financières. Parmi ces mécanismes se retrouvent les frais de capital, appliqués à l'égard des actifs détenus par les ministères, et le régime de gestion de trésorerie, qui comporte des paiements d'intérêt aux ministères. Ces mécanismes d'intéressement sont conçus de manière à améliorer la gestion des biens immobiliers, dans le premier cas, et celle du fonds de roulement, dans le second.

Pour ce qui est du système de gestion de la trésorerie, la trésorerie globale du gouvernement est gérée de façon centrale, mais les ministères ont leurs propres comptes bancaires et sont chargés d'administrer leurs propres fonds de roulement. Ils sont assujettis à un régime de récompenses et de pénalités fondé sur l'efficacité, qui prend la forme d'intérêts. Essentiellement, ce régime est décrit comme suit dans une circulaire du Trésor :

26. À l'issue des réformes parlementaires de 1985, on a constitué 14 comités thématiques (select committees) au sein de la Chambre des représentants, ainsi qu'un autre comité, qui traite des organismes parlementaires. Les comités étudient les projets de loi; effectuent un suivi et mènent des enquêtes spéciales sur les politiques, l'administration et les dépenses des organismes gouvernementaux dans leur domaine; examinent le budget; et donnent suite aux pétitions. Ils détiennent le pouvoir de lancer leurs propres enquêtes, mais l'examen des projets de loi accapare une bonne partie de leur temps. L'un des principaux comités est celui des finances et des dépenses (Finance and Expenditure), qui confie à d'autres comités les questions relatives au budget et examine les questions générales touchant les dépenses publiques. Il étudie les états financiers annuels de l'État, le rapport du Contrôleur et vérificateur général sur les états financiers et les projets de lois de nature financière (et fiscale). Les 13 autres comités s'intéressent respectivement au commerce, à l'éducation et aux sciences, aux affaires étrangères et à la défense, à l'administration publique, aux affaires intérieures et aux administrations locales, à la justice et à la réforme du droit, au travail, aux affaires maories, à la planification et au développement, à la production primaire, aux sciences sociales et, finalement, aux transports. En 1993, on a créé un nouveau comité qui se penche sur le rendement des entreprises publiques commerciales.

(TRADUCTION)

Un intérêt sera versé par le Bureau de gestion de la dette de la Nouvelle-Zélande, à un taux comparable à celui du marché, sur les soldes qui se trouvent dans les comptes de banque ministériels le soir [le Bureau analyse les comptes et investit chaque nuit les fonds libres sur le marché monétaire]... Le rendement sera le plus élevé lorsque les soldes, en soirée, atteignent le niveau prédit par les ministères. Le coût du service de la dette de l'État augmente dans la mesure où il y a écart entre les soldes prévus et les soldes réels. Par conséquent, le rendement des ministères peut se trouver réduit... (Trésor, 1990, p. 4).

Ainsi, le système offre des mécanismes d'intéressement pour améliorer la planification des besoins ministériels de trésorerie et les maintenir conformes aux plans, et il y a application de sanctions quand il y a écart.

L'autre mécanisme d'intéressement ce sont les frais de capital qui sont payés par les ministères aux comptes centraux du Trésor. La circulaire du Trésor, citée ci-dessus, indique que le montant des frais de capital est dérivé par l'application d'un taux de frais de capital à l'actif du ministère, c'est-à-dire le montant net des argents des contribuables inscrits dans les états financiers vérifiés du ministère. Le recouvrement du coût du capital a pour but de révéler le coût complet pour produire les extrants et d'encourager les ministères à optimiser leur utilisation du capital. Le taux des frais de capital est déterminé séparément pour chaque ministère, à partir des taux pertinents du secteur privé, lorsque cela est possible; comme l'indiquait un représentant du Trésor, récemment, le taux s'approchait de 10 p. 100. (I. Ball, 1994, p. 22). Les objectifs et les effets initiaux des frais de capital sont expliqués ailleurs comme suit :

(TRADUCTION)

...en premier lieu, illustrer clairement le coût complet des biens et services produits par les ministères et, en second lieu, créer l'information et les mécanismes d'intéressement nécessaires à une gestion efficiente des investissements de l'État dans les ministères... Le Trésor rapporte que l'imposition des frais de capital a déjà provoqué une certaine rationalisation du capital investi. (J. Pallot, 1992, p. 5).

La possibilité pour les ministères de conserver le produit de la vente de biens constitue une autre mesure d'incitation en vue d'une gestion améliorée. Les ministères ont généralisé la pratique des frais d'utilisation, adoptée au début des années 1980, ce qui a été perçu comme une autre mesure d'incitation :

(TRADUCTION)

... du fait que cela décourage le gaspillage. Lorsqu'ils doivent payer pour un service, les clients des secteurs public et privé sont forcés de déterminer dans quelle mesure ce service leur est utile. Lorsque le service est trop coûteux, le client est pleinement justifié de demander un produit de qualité inférieure ou en quantités moindres, et les contribuables économisent. (R. Douglas, 1986, cité par J. Boston, 1987, p. 432-433).

Les gouvernements du Parti National depuis 1990 : maintien et consolidation des réformes

Comme on l'a expliqué précédemment, de 1984 à 1990, le gouvernement travailliste a réalisé une série de réformes dans le secteur public et la fonction publique, et il a adopté des dispositions législatives définissant un nouveau modèle de gestion dans la fonction publique. Le Parti national, avant son élection en 1990, se disait préoccupé par certains aspects du nouveau modèle de gestion, notamment le processus de nomination des administrateurs principaux (que l'on trouvait sensible à l'influence politique) et l'autonomie de fonctionnement toujours croissante des ministères, susceptibles d'inciter les ministères à placer leur intérêt avant l'intérêt public. Après la victoire électorale du Parti national, certaines de ces préoccupations ont subsisté. En avril 1991, le premier ministre Bolger parlait avec un certain mépris de la « culture insulaire » de la fonction publique et préconisait plutôt un « degré élevé d'intégration, de collaboration et de coopération entre les ministères et les organismes d'État, afin d'obtenir de meilleurs résultats » (Traduction).

L'examen des réformes du secteur public (le groupe Logan)

Le gouvernement du Parti national a entrepris sans délai une évaluation des réformes. Le comité du Cabinet (Cabinet State Sector Committee) responsable du secteur public a constitué, en juin 1991, un groupe directeur chargé de superviser un examen complet des réformes. Le mandat du groupe était d'évaluer « l'efficacité des réformes du secteur public instituées par la *Loi de 1988 sur le secteur public* et la *Loi de 1989 sur les finances publiques*, au chapitre de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans la fonction publique » (Traduction). Le responsable du groupe directeur était M. Basil Logan, ancien directeur général d'IBM en Nouvelle-Zélande, et les autres membres étaient surtout des hauts fonctionnaires.

Le comité cherchait à répondre à trois questions du Premier ministre :

- Que voulait-on réaliser par ces réformes?
- Qu'est-ce que le programme de réformes a produit jusqu'à maintenant? Quels sont les avantages obtenus et quels sont les coûts actuels des réformes?
- Que faut-il faire de plus pour réaliser les objectifs des réformes et réduire leur coût?

Le comité a effectué des entrevues et tenu des discussions avec des ministres et des hauts fonctionnaires, réalisé des sondages auprès de gestionnaires de la fonction publique, consulté le principal syndicat de la fonction publique et étudié les mémoires présentés par diverses parties intéressées. **Les conclusions de cet examen, présentées en novembre 1991, étaient dans l'ensemble très positives :**

(TRADUCTION)

Selon nous, le cadre législatif des réformes de la fonction publique est bien conçu. Il a déjà eu un effet notable et positif sur l'efficacité et l'efficience de la fonction publique de base ... la plupart des gens qui nous ont parlé ou écrit trouvaient que la réforme s'inscrivait dans un cadre valable et que l'on en tirait des avantages considérables. La réaction très positive des gestionnaires supérieurs nous a particulièrement impressionnés. Leur opinion, partagée par des ministres et d'autres observateurs, est que la réforme a entraîné une amélioration du rendement dans la plupart des domaines importants. (p. 1 et 7).

Les constatations de l'examen ont été regroupées en deux catégories, soit les questions exigeant une « attention explicite », essentielles à la réussite des réformes, et les autres problèmes, de nature plus transitoire, sur lesquels il fallait se pencher. Les quatre piliers de tout régime de gestion étaient définis comme :

- la traduction de stratégies collectives en plans organisationnels;
- la précision des critères et mesures de rendement exigés par contrat des administrateurs principaux;
- la mesure de la réalisation des objectifs et le système de récompenses pour le rendement obtenu;
- la création d'un contexte permettant d'attirer, de perfectionner, de retenir et de motiver des gestionnaires d'une qualité suffisante pour la réalisation des objectifs de la réforme.

Certains problèmes essentiellement transitoires menaçaient également l'ensemble du système. Ainsi, les auteurs de l'examen ont découvert une certaine confusion à propos des rôles et des responsabilités des organismes centraux pour faciliter les réformes dans plusieurs domaines, par exemple « le manque de clarté dans le processus de définition des extrants et les rôles » (Traduction) à cet égard. Le groupe directeur a formulé l'observation suivante :

(TRADUCTION)

Le système ne peut pas fonctionner à moins d'avoir des tâches et des responsabilités bien définies pour les organismes centraux, de disposer des structures et des compétences nécessaires, d'avoir des mécanismes de reddition de comptes qui fonctionnent et de reposer sur une philosophie de gestion qui convient. (p. 72).

La pièce 7 résume les constatations de l'examen.

L'examen n'a mené à aucun changement important d'orientation. En fait, le gouvernement du Parti national a plutôt semblé appuyer fermement les réformes, en particulier la *Loi de 1989 sur les finances publiques*. (J. Martin, 1992, p. 14). Certains des ministres importants ont pris des mesures pour mener à terme le modèle de gestion de la réforme. À titre d'exemple, à l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement en 1990, on a découvert que certains administrateurs principaux n'avaient pas conclu de contrat de rendement. Comme nous l'a mentionné Graham Scott, les ministres les plus importants « ont poussé les autres à conclure ces contrats et ont obtenu les directives nécessaires du Cabinet » (Traduction).

Le gouvernement du Parti national a trouvé utile le régime budgétaire fondé sur les extrants, ce qui l'a encore plus aidé à accepter les réformes. En 1991, la première année du mandat du nouveau gouvernement, le régime budgétaire a permis des réductions considérables des dépenses de programmes. Un

Au début de l'examen du secteur public en 1991, il était loin d'être évident que le gouvernement du Parti national souhaitait particulièrement poursuivre les réformes. Toutefois, les exposés du groupe directeur lui ont fait prendre conscience du fait que, malgré quelques problèmes et préoccupations, les réformes demeuraient la meilleure option et que, somme toute, il devrait continuer à soutenir les réformes.

– Basil Logan

haut fonctionnaire du Trésor, M. Tony Dale, nous a décrit la situation au moment du budget de 1991 :

Pièce 7

L'examen des réformes du secteur public (1991)

L'examen, fondé en grande partie sur des entrevues avec des ministres et sur des sondages auprès de hauts fonctionnaires et de gestionnaires hiérarchiques, a donné lieu à des commentaires (et à 40 recommandations) dans les domaines suivants :

- **L'obligation de rendre compte au Parlement.** Bien que l'information fournie au Parlement se soit améliorée, les députés n'ont pas tous les instruments requis pour effectuer leur examen. L'élargissement des responsabilités du Bureau de la vérification du fait des réformes nécessite une définition plus claire de l'information financière et non financière requise par le Parlement, et du niveau d'attestation du travail de vérification.
Selon les administrateurs principaux, l'amélioration de l'information et des rapports relatifs au rendement a permis une reddition des comptes améliorée, mais les ministres n'en sont pas aussi sûrs. Plusieurs ministres pensent que la « responsabilité collective » du Cabinet (qui doit rendre compte au Parlement et à l'électorat), pour ce qui est de la planification et du processus décisionnel, s'est affaibli. Il faudrait une coordination accrue de la part du ministère du Premier ministre et du Cabinet, par exemple, pour la préparation des budgets.
- **La dévolution des pouvoirs.** La dévolution des pouvoirs en matière de gestion des ressources est considérée comme l'un des grands avantages de la réforme, mais les ministres estiment qu'ils sont plus exposés en cas de mauvaises décisions des ministères. L'examen a conduit à recommander, pour la gestion du risque, l'adoption de principes directeurs fondés sur des critères d'importance.
- **Les ministres et les administrateurs principaux.** On pensait que le régime de contrat de rendement et de contrat de travail était bien fondé, mais on était d'avis que les administrateurs principaux n'étaient pas en mesure de bien préciser leur rendement (une partie du problème résiderait dans les limites inhérentes à l'art de mesurer le rendement) et que les administrateurs principaux devaient être plus « sensibles » au climat politique.
- **Les organismes centraux.** L'examen a permis de constater que la Commission des services publics et le Trésor exerçaient des rôles qui se chevauchaient et qui étaient imprécis; on estime que le ministère du Premier ministre et du Cabinet doit accroître son influence sur la formulation des stratégies.
- **La haute direction.** Le mode de nomination des administrateurs principaux est valable, mais il faudrait s'efforcer de recruter des candidats du secteur privé. Il faudrait instituer un programme de perfectionnement des gestionnaires dans toute la fonction publique.
- **La gestion des ressources humaines.** On croit en général que les réformes ont permis de mieux recruter, garder et gérer les employés.
- **La gestion financière.** Des problèmes se sont posés dans la définition des extrants - il y avait davantage plutôt que moins de crédits parlementaires, et les catégories d'extrants n'étaient pas uniformes. De nombreux ministères ont eu du mal à comprendre les crédits du mode B. Autrement, on était généralement satisfait des processus de planification et de budgétisation, ainsi que des mécanismes d'intéressement personnels (mais il faudrait améliorer les mesures d'incitation inhérentes au système budgétaire).
- **La surveillance et les examens.** Le chevauchement des examens a semé la confusion. Par exemple, il y a actuellement quatre niveaux d'examens : l'examen de l'optimisation des ressources par le Bureau de la vérification; les examens du rendement des administrateurs principaux par la Commission des services publics; les examens spéciaux du Trésor et de la Commission, qui vont de la gestion foncière aux ordinateurs; enfin, la fonction du Trésor touchant l'assurance de la qualité en ce qui concerne les systèmes financiers des ministères.

(TRADUCTION)

Pour ce budget, le gouvernement subissait de lourdes pressions financières... Ce qui est arrivé cette année-là, c'est que, pour la première fois depuis des lustres, il a réussi à réduire considérablement les dépenses ministérielles réelles, ... en décidant de ne plus acheter tel extrant, ou d'acheter un extrant particulier par rapport à un autre... Il a pu scruter tout le budget à la loupe, extrant par extrant.

La suite des réformes**Nombre des recommandations du groupe Logan ont servi de point de départ à des mesures gouvernementales dont l'objet était de perfectionner et de compléter le modèle de gestion.**

La responsabilité de l'étude des recommandations et de leur mise en oeuvre a été confiée à plusieurs ministères, en particulier le Trésor. Parfois, on a créé des groupes de travail chargés d'élaborer des mesures particulières. Par exemple, en réponse aux recommandations du groupe Logan, un groupe de travail du Trésor, chargé de définir les extrants, a remis son rapport au milieu de 1992. Il y soulignait la nécessité pour le gouvernement d'obtenir une meilleure information des fournisseurs d'extrants (ministères et autres). Le gouvernement a accepté ces recommandations et les a mises en oeuvre par le biais des contrats d'achat, qui forment la seconde partie du contrat de rendement. En novembre 1992, le Trésor pouvait signaler « que l'on avait accompli des progrès considérables au chapitre de la définition des extrants, des catégories d'extrants, de la mise en oeuvre du processus budgétaire, des dépenses en immobilisations et des contrats de rendement des administrateurs principaux » (Traduction).

Le groupe Logan recommandait aussi d'améliorer les contrats de rendement, afin de s'assurer que les administrateurs principaux répondent bien aux attentes des ministres; plus précisément, les contrats de rendement devaient témoigner « d'une compréhension commune des grandes priorités du partenariat ministre-administrateur principal pour le nouvel exercice » (Traduction). Depuis, la Commission des services publics a modifié ses lignes directrices sur le contrat de rendement afin de mieux définir les secteurs importants de résultats qui exigent une attention personnelle des administrateurs principaux.

Le perfectionnement des hauts fonctionnaires est une autre question importante qui est ressortie de l'examen de Logan. En 1992, pour s'attaquer aux difficultés soulevées concernant le Groupe des hauts fonctionnaires, la Commission des services publics a créé un comité directeur d'administrateurs principaux chargé d'examiner la question du perfectionnement des hauts

fonctionnaires. L'une des premières recommandations du groupe, présidé par le Commissaire, a mené à la création, en 1993-1994, d'un petit centre de perfectionnement de la gestion, qui sert en premier lieu de centre d'information sur les possibilités de perfectionnement, sans dispenser lui-même de cours de formation. Les fonctions du centre, comme le prévoit le rapport de la Commission de 1992-1993, comprendront les éléments suivants :

- l'élaboration d'une approche collégiale au perfectionnement des hauts fonctionnaires dans la fonction publique;
- la collecte et l'analyse de données sur le perfectionnement des gestionnaires, en Nouvelle-Zélande comme à l'étranger;
- l'encouragement de liens d'affaires entre les ministères, les formateurs de gestionnaires et les fournisseurs de services;
- la promotion d'une interaction avec le secteur privé sur les questions de perfectionnement des gestionnaires;
- la production d'information sur la gestion des carrières pour les hauts fonctionnaires;
- des activités régulières de recherche et développement sur les questions de perfectionnement en gestion pour les hauts fonctionnaires.

La principale conclusion du comité directeur sur le perfectionnement, qui figure dans ce même rapport de la Commission, était « qu'une formule unique ne suffirait pas, à elle seule, à permettre la réalisation des objectifs futurs en matière de gestion » (Traduction). Par conséquent, même s'il est probable que l'on conserve un corps de hauts fonctionnaires à l'échelle de la fonction publique, le fonctionnement de ce groupe, notamment au niveau de la planification de la relève, la création de réseaux et le perfectionnement des compétences en gestion, est « suffisamment distinct pour exiger des approches différentes » (Traduction).

Au cours de l'exercice 1993-1994, la Commission des services publics a aussi lancé un projet sur l'éthique dans la fonction publique, surtout au chapitre des principes, des conventions et des pratiques. Cette initiative partait du principe qu'il est important d'illustrer davantage ce qui constitue de bonnes pratiques en matière d'éthique et de les faire connaître, un besoin qui était apparent même avant les réformes des années 1980. Une première phase a mené à la publication de documents d'orientation pour les gestionnaires supérieurs de la fonction publique, après l'adoption par la Commission d'un code de déontologie pour la fonction publique (Public Service Code of

Conduct), comme l'exigeait la *Loi de 1988 sur le secteur public*. Des ateliers et des séminaires sur le professionnalisme et l'éthique dans la fonction publique étaient au nombre des activités subséquentes.

Le gouvernement du Parti national a entrepris plusieurs autres réformes importantes, comme celles du marché du travail dont il a été question précédemment. L'une de ces mesures fondamentales, qui touche le fonctionnement du gouvernement, est la ***Loi de 1994 sur la responsabilité financière (Fiscal Responsibility Act (1994))***. Cette loi s'appuie sur les exigences de rapport de la *Loi de 1989 sur les finances publiques* et impose plusieurs nouvelles formes de divulgation de l'information économique et financière. La Loi énonce également les cinq principes d'une « gestion financière responsable ». En vertu de ces principes, le gouvernement est tenu :

- de ramener la dette totale de l'État à un niveau prudent, en enregistrant des excédents de fonctionnement pour chaque exercice jusqu'à ce que l'on arrive à un niveau d'endettement prudent;
- de maintenir la dette totale de l'État à un niveau prudent en s'assurant qu'en moyenne, les dépenses de fonctionnement de l'État ne dépassent pas ses recettes de fonctionnement;
- d'arriver à, et maintenir un niveau de valeur nette de l'État qui accorde une marge de manoeuvre en cas de coup dur à l'avenir;
- de gérer avec prudence les risques financiers menaçant l'État;
- d'appliquer des politiques qui rendent raisonnablement prévisibles le niveau et la stabilité des taux d'imposition pour les exercices futurs.

Tout éloignement de ces principes doit être à la fois temporaire et transparent.

La Loi est perçue comme une importante mesure incitative en faveur d'un comportement financièrement responsable. Elle a été appliquée pour la première fois à l'occasion du budget de 1994-1995, présenté le 30 juin 1994. Dans une vue d'ensemble, fournie par le Trésor, on relevait les éléments clés suivants de la Loi (qui s'ajoutent aux principes énoncés précédemment) :

- des exigences de rapports financiers explicites et réguliers, et un processus budgétaire plus ouvert et plus transparent, comprenant un énoncé de la politique budgétaire, au moins trois mois avant la présentation du budget, pour signifier les intentions du gouvernement au Parlement; des

La Loi de 1994 sur la responsabilité financière prévoit de meilleures informations et analyses, un cycle de rapport régulier, davantage d'éléments stratégiques, une planification budgétaire plus transparente, un meilleur examen par le Parlement et des repères pour évaluer la politique financière... Dans le contexte ... des réformes financières des dernières années et si l'on part du principe qu'un gouvernement futur... n'a pas l'intention de s'y soustraire, la Loi peut contribuer de façon importante à l'application de la politique financière.

– Graham Scott (1995, p. 9-10).

perspectives économiques

et financières à moyen terme (trois ans) dans chaque budget; des rapports sur la stratégie financière (avec des projections sur dix ans ou plus); une mise à jour complète de la situation économique et financière avant la tenue d'une élection générale²⁷;

- l'exigence d'un examen des rapports financiers par un comité de la Chambre et d'un débat parlementaire à ce sujet.

La *Loi modificative de 1994 sur les finances publiques*, liée à la *Loi sur la responsabilité financière*, modifie les exigences touchant les crédits parlementaires, le budget et les rapports, notamment de la façon suivante :

- passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice pour les crédits parlementaires non ministériels et augmentation du nombre de types de crédits, selon l'objet des crédits : outre les trois types de crédits dont il est fait mention à la page 46, en 1995-1996, il y aura des crédits pour les frais d'emprunts, le remboursement de la dette et la vente d'actifs à des prix inférieurs à ceux du marché;

27. Dans le cas d'un gouvernement de coalition, à représentation mixte, l'énoncé de la politique budgétaire (aperçu des priorités gouvernementales et des objectifs financiers à long terme) vise le maintien d'une politique financière stable. Le rapport sur la stratégie financière explique comment les mesures budgétaires se rapportent aux grands objectifs énoncés dans la politique budgétaire. Ses projections servent à analyser les risques potentiellement graves pour l'avenir.

- révision de la présentation du budget des dépenses, afin de rendre les documents plus complets (par exemple, en présentant les données financières des cinq exercices précédents) et plus faciles à utiliser (par exemple, à compter de 1995-1996, le budget des dépenses comprendra des données sur chaque crédit parlementaire, séparément des données ministérielles sur les extrants et les rendements prévus);
- publication des états financiers de l'État et des ministères même si la Chambre des représentants ne siège pas au moment prévu pour la présentation des états financiers.

Les réformes en perspective

Les progrès et les résultats des réformes

À mesure que le bilan des réformes de la fonction publique se dessine, sous forme d'activités, d'événements et de progrès, leur incidence se manifeste aussi sur le rendement du gouvernement. Depuis l'examen du groupe Logan, même si aucune évaluation globale des réformes n'a été entreprise, on dispose de plus en plus de données sur les résultats.

Le fait que la plupart des réformes ont survécu à l'examen et à la révision qui ont suivi le changement de gouvernement en 1990 (l'examen du groupe Logan) constitue en soi un indice important de leur validité. Le nouveau gouvernement a continué de préconiser une pleine application du modèle de gestion et il a adopté d'autres réformes.

En septembre 1993, l'honorable Bill Birch, ministre des Services d'État (Minister of State Services), a déclaré « qu'il y avait eu révolution dans la fonction publique », et a poursuivi en ajoutant plusieurs commentaires positifs sur les points forts du modèle de gestion :

(TRADUCTION)

Le changement s'est effectué à un rythme très rapide et a eu une grande portée. Les structures et les systèmes ont subi une réforme radicale visant l'amélioration de l'efficacité et de la productivité... On a beaucoup gagné à restructurer les services gouvernementaux en unités commerciales ou en unités de prestation de services et en cernant davantage la mission des ministères chargés de donner des conseils en matière de politiques publiques... Les résultats ont encouragé une plus grande souplesse et une responsabilisation accrue dans l'utilisation des ressources, y compris les ressources humaines. On est passé d'un contrôle centralisé à une préoccupation pour des résultats concrets... La *Loi de 1989 sur les finances publiques* a élargi et consolidé les réformes de gestion apportées par la *Loi sur le secteur public*, en s'attaquant à la question tout aussi importante de l'obligation de rendre compte pour la gestion financière. La Loi définit également un régime plus transparent pour l'affectation et le contrôle des dépenses publiques.

Dès la première étape de l'adoption de la *Loi de 1989 sur les finances publiques*, la conception du modèle de gestion a été accueillie favorablement par le Contrôleur et vérificateur général. Dans le cadre d'un rapport de 1989 sur les comptes publics, le Bureau de la vérification commentait de

manière généralement favorable les changements à la gestion gouvernementale qui devaient découler de la Loi. Les réformes de la comptabilité et de la gestion financière ont, considère-t-on, répondu à des « préoccupations de longue date telles que l'accent qui était mis sur le coût en espèces des intrants ... et une mauvaise définition de la notion de rendement » (Traduction), préoccupations qui ont été relevées dans le rapport de 1978 du Contrôleur et vérificateur général (le rapport Shailes) et dans des études antérieures. (J. Pallot, 1992, p. 8). En octobre 1993, une évaluation globale de la qualité de la gestion financière a permis de constater une qualité suffisante ou supérieure dans la plupart des ministères : 15 ministères ont reçu la cote « satisfaisant », parce qu'ils ont respecté les exigences fondamentales, et 15 autres une cote « bien », dénotant un régime sain et bien géré. Toutefois, des améliorations restaient « possibles ou essentielles » dans 25 ministères et le contrôleur et vérificateur général soulignait « qu'il ne croyait pas que le processus de réforme de la gestion financière était achevé » (Traduction – Contrôleur et vérificateur général, 1994, p. 60).

Depuis les réformes, la fonction publique est plus efficiente, mais aussi plus petite. Toutefois, la très grande réduction du nombre de fonctionnaires doit être tempérée par le transfert des employés de la fonction publique aux entreprises publiques et aux entités d'État.

Selon un point de vue l'efficiencia se manifeste notamment ainsi : après trois années sans rajustement de leur budget malgré une hausse des prix, les ministères ne semblent pas avoir souffert sur le plan de la quantité ou de la qualité de leurs extrants. On constate aussi des améliorations observables dans l'utilisation de l'actif en général et, plus particulièrement, dans les fonds de roulement et la trésorerie. (G. Scott, 1994, p. 13). De hauts fonctionnaires nous ont déclaré en entrevue que l'amélioration de la gestion de la trésorerie avait produit à elle seule des économies suffisantes pour couvrir une bonne partie des coûts de transition découlant des réformes.

On semble aussi « reconnaître les gains d'efficiencia et les précisions apportées quant au rôle des gestionnaires qui découlent des réformes tout en étant plus conscients des coûts (sociaux) occasionnés par de telles réformes (par exemple, les problèmes administratifs, la perte de la mémoire institutionnelle et les répercussions des pertes d'emplois) » (Traduction – J. Martin, 1992, p. 17).

Dans un rapport de 1994, intitulé *New Zealand's Reformed State Sector*, la Commission des services publics avait une perception positive des réformes et soulignait :

(TRADUCTION)

La fonction publique de base, dont la taille est considérablement réduite, montre des signes évidents d'amélioration du point de vue de l'efficacité et de la satisfaction des besoins de la clientèle. La fonction publique coûte moins cher au gouvernement qu'il y a dix ans et elle a cessé de constituer, de par ses activités de réglementation, un obstacle aux idées et à l'énergie productive dans l'économie et la collectivité en général. (p. 18).

Trois aspects primordiaux des réformes étaient jugés particulièrement réussis :

(TRADUCTION)

La transparence dans les activités et les processus de l'État, la plus grande liberté des gestionnaires à l'égard des contrôles centraux des intrants et les nouveaux systèmes de comptabilité et de gestion financière révolutionnent la manière de travailler des ministères et des fonctionnaires. (p. 14).

Dans son rapport, la Commission estime que la fonction publique « a franchi plus de la moitié du chemin » de la restructuration et s'est faite à la réduction du rôle des ministères, soit « de se charger des fonctions de base qui, pour des motifs constitutionnels ou politiques fondamentaux, ne peuvent pas faire l'objet d'une corporatisation ou être achetées auprès d'entités d'État ou du secteur privé ». Il reste encore beaucoup de travail à faire, notamment « pour réviser et perfectionner les nouveaux systèmes, et s'assurer qu'ils répondent le mieux possible aux besoins, tant des politiciens que du public ».

La Commission a également abordé les « conséquences plus générales » des réformes. Elle a relevé en particulier l'incidence des pertes d'emplois, dont « on avait sous-estimé l'envergure et l'importance ».

En se penchant sur les réformes entreprises jusqu'à maintenant, la Commission s'est toutefois inquiétée du fait que cette perspective était « en partie subjective et en partie fondée sur les résultats enregistrés jusque-là » et, **puisque un délai suffisant s'était écoulé depuis le lancement des réformes, la Commission préconisait une évaluation objective et complète des résultats.**

Le nouveau modèle de gestion est perçu comme ayant contribué de plusieurs façons au redressement de la situation financière du gouvernement. Certains éléments témoignent d'une

meilleure aptitude, de la part des ministres, à contrôler les dépenses gouvernementales à partir des modalités établies au niveau ministériel : pour l'exercice se terminant le 30 juin 1992, les sorties de fonds ont baissé d'environ 1,5 milliard de dollars NZ, sur un total de 31 milliards NZ. De plus, la transparence accrue des rapports financiers, favorisée par la préparation d'états financiers établis sur une base de comptabilité d'exercice pour les ministères et tout le gouvernement, « sert à garantir le souci de prendre des décisions en fonction de leur incidence à long terme » (Traduction – G. Scott, 1994, p. 14). Comme on l'indiquait précédemment, la corporatisation a aussi considérablement amélioré la situation financière du gouvernement.

On a atteint un point tournant durant l'exercice financier de 1993-1994 : la déclaration d'un excédent budgétaire²⁸.

Étant donné la contribution des réformes de la fonction publique à un meilleur équilibre financier, cela soulève la question de l'incidence économique plus générale de ces réformes. La situation de l'économie

Les gestionnaires ont accueilli avec grande satisfaction les possibilités ouvertes par la dévolution des pouvoirs et on a assisté jusqu'à un certain degré à ce foisonnement d'idées et d'énergie que ... recherchait le gouvernement. La fonction publique s'est libérée de son image d'organisme sans imagination, sans aucun goût pour l'aventure et, dans une certaine mesure, impénétrable qui la minait depuis des années.

– Commission des services publics

néo-zélandaise s'est considérablement détériorée durant les années qui ont immédiatement suivi les réformes de 1988-1989, mais la reprise s'est manifestée en 1992 et ne cesse de se confirmer depuis. Toute une gamme de facteurs, y compris des décisions de politique publique, sont à la base de cette amélioration. Cependant, la Commission des services publics souligne, en 1994, « que l'on convient généralement qu'en Nouvelle-Zélande, la restructuration économique et la reprise subséquente n'auraient pu avoir lieu si le secteur public avait conservé le modèle de gestion antérieur » (Traduction). Plusieurs indicateurs de reprise économique se manifestent :

28. Les états financiers du gouvernement de la Nouvelle-Zélande pour l'exercice se terminant le 30 juin 1994 affichent un excédent de 755 millions de dollars NZ, alors qu'en 1993, on avait connu un déficit de 819 millions de dollars NZ. L'Institut de recherche économique de la Nouvelle-Zélande (*New Zealand Institute of Economic Research*) prévoit des excédents permanents, qui devraient dépasser 6 milliards de dollars NZ (6 p. 100 du produit intérieur brut) en 1998-1999.

- L'économie affiche une croissance plus dynamique que prévu (en 1993, cette croissance semblait soutenue pour la première fois depuis vingt ans) et l'inflation est peu élevée (moins de 2 p. 100). Cette croissance économique a eu lieu pendant une période de récession mondiale prolongée et, même si elle est liée à un progrès du commerce extérieur, on estime que les réformes structurelles, dont la réforme de la fonction publique, ont joué leur rôle.
- Une des principales agences internationales d'évaluation du crédit a haussé la cote de crédit en devises étrangères de la Nouvelle-Zélande en mars 1994.
- L'emploi connaît une croissance régulière depuis mars 1992.

Dans son étude économique de la Nouvelle-Zélande en 1993, l'OCDE faisait mention « des vastes réformes structurelles mises en oeuvre depuis le milieu de la dernière décennie ... Ces réformes ont visé à renforcer l'efficacité du secteur public ». L'organisation relevait également ce qui suit :

Ces meilleurs résultats, après la longue période de réformes et d'ajustements de l'économie, sont peut-être le signe avant-coureur d'une accélération de la croissance liée à la diversification des exportations néo-zélandaises et de leurs débouchés. Compte tenu des gains de compétitivité déjà réalisés, lesquels semblent devoir continuer, la Nouvelle-Zélande se trouve en bonne position pour amorcer une période d'expansion durable et non inflationniste. (p. 126).

Le Forum économique mondial de Suisse, dans son rapport de 1993 sur la compétitivité mondiale, a changé le classement de la Nouvelle-Zélande parmi les 24 pays de l'OCDE, la faisant avancer du quinzième au huitième rang, pour également lui accorder le premier rang au chapitre de la qualité du gouvernement. Dans ce rapport, on estimait également que l'optimisme des milieux d'affaires en Nouvelle-Zélande lui accordait le deuxième rang au monde à ce chapitre, « un revirement très marqué après une vingtaine d'années presque sans interruption dans le marasme » (Traduction – Commission des services publics, 1994, p. 17).

À plusieurs égards, les réformes de l'administration publique visaient à améliorer la capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses décisions et de son rendement. La plus grande transparence, que nous avons qualifié comme un élément très réussi des réformes, et les états financiers fondés sur les principes de la comptabilité d'exercice sont des exemples. Une indication de la valeur des réformes est le fait qu'elles aient bénéficié de l'appui non partisan de la majorité des partis politiques. Pour ce qui est des résultats à ce jour, l'examen parlementaire du

rendement des ministres et de leurs cadres supérieurs est cependant jugé « relativement inefficace » pour une foule de raisons n'ayant rien à voir avec la réforme de la fonction publique, y compris le peu de temps que les députés consacrent aux activités des comités et les ressources inadéquates fournies à ces comités. (J. Robertson, J. Chapman et M. Bradford, tous cités dans R. Laking, 1994, p. 313). Néanmoins, on a constaté certaines améliorations dans la façon dont le Parlement et ses comités examinent les budgets des dépenses et les rapports annuels et comparent le rendement prévu à celui obtenu (G. Scott, 1994, p. 12; R. Laking, 1994, p. 313).

Le débat entourant certaines questions liées aux réformes

En Nouvelle-Zélande, divers observateurs, notamment des universitaires, de hauts fonctionnaires, et certaines organisations gouvernementales, comme la Commission des services publics et le Contrôleur et vérificateur général, ont discuté de certains aspects des réformes de la fonction publique.

Cette section présente certains des thèmes de cette discussion, déterminés en fonction de leur importance par rapport à l'application du modèle de gestion et de leur pertinence pour notre étude. Ainsi, nous espérons situer les réformes dans une perspective plus large.

La distinction extrants-résultats

La validité de la distinction entre les extrants et les résultats soulève des préoccupations. Certains se demandent si l'on peut définir les résultats en termes qui permettent d'évaluer l'influence des extrants sur ces résultats.

Il y a plusieurs enjeux connexes :

- Comment peut-on faire rapport des résultats quand personne ne peut en être tenu entièrement responsable? La mesure et l'attribution des incidences sur la société pose un problème ardu, qui est loin d'être unique à la Nouvelle-Zélande. Un avantage du modèle de gestion néo-zélandais vient du fait qu'il permet de formuler la question avec plus de précision qu'auparavant, ce qui permet de mieux comprendre les résultats.
- La mesure de la qualité des extrants pose également des difficultés. Elle soulève la question plus vaste de l'applicabilité des techniques de mesure du rendement pour évaluer des facteurs qualitatifs.

- L'importance accordée aux extrants risque de faire oublier l'importance des résultats; on pourrait produire des extrants de qualité supérieure, mais qui ne mènent pas aux résultats visés. Sur ce plan, les gestionnaires publics pourraient devenir plus efficaces, mais moins efficaces. Cette préoccupation est apaisée en partie par la capacité du modèle à produire une orientation stratégique plus précise. On constate que les ministères songent plus explicitement à déterminer la mesure dans laquelle leurs services (eux aussi définis plus explicitement maintenant) contribuent aux objectifs gouvernementaux.
- Les ministres peuvent avoir tendance à se concentrer uniquement sur les résultats au détriment des extrants, de façon à éviter d'être tenu responsable pour les activités du ministère.

La distinction entre les extrants et les résultats est claire dans la documentation sur le sujet. Au début de l'implantation du modèle de gestion, les ministères avaient, il est vrai, tendance à confondre les extrants et les résultats, mais ils semblent avoir résolu ce problème.

Dans l'exemple du ministère de l'Agriculture et des Pêches, un

résultat, l'innocuité des aliments, peut être lié à des extrants spécifiques, comme l'administration de normes d'assurance de la qualité, mais si l'extrant peut se définir avec une certaine précision, le résultat peut fort bien subir des influences qui échappent au contrôle du ministère. Après la publication des constatations du groupe Logan, le Trésor a élaboré des lignes directrices pour les contrats d'achat, afin d'aider les ministères à mieux définir leurs extrants.

Nous nous retirons du processus décisionnel tout en implantant des régimes pertinents et véritablement efficaces de reddition des comptes et de contrôle. Le gouvernement se libère ainsi des décisions relatives à la gestion routinière, pour mieux se concentrer sur les grandes initiatives et sur les orientations en matière de politiques publiques.

– Sir Roger Douglas (budget de 1988)

En conclusion, le régime des extrants et des résultats suscite quatre observations :

- un gouvernement est effectivement responsable des résultats, même si un ministre hésite à définir spécifiquement un résultat quelconque;

- le régime est conçu pour fixer l'attention du gouvernement sur les résultats, ce que facilitent les modalités d'achat des extrants; les ministres demeurent cependant responsables de toutes les activités ministérielles;
- la définition des extrants exige une approche pratique, par exemple en insistant sur les extrants clés touchant des résultats particulièrement souhaitables, au lieu de tenter d'établir les liens précis et complets qui relient certains types d'extrants à divers résultats;
- la comparaison des résultats et des extrants s'inscrit dans un processus dynamique, chaque cycle budgétaire permettant à l'organisation de progresser, du fait que l'on s'attaque constamment aux mêmes problèmes fondamentaux.

L'utilité de la séparation organisationnelle des fonctions liées à la formulation des politiques et des opérations

Le modèle de gestion prévoit la séparation organisationnelle des fonctions d'élaboration des politiques et d'exécution. Ce changement structurel avait comme objectif d'assurer la coordination stratégique de la formulation des politiques et de veiller à ce que les modalités de fonctionnement des institutions répondent aux besoins du pays, du fait du règlement des conflits d'intérêts entre ceux qui formulent les politiques et ceux qui les appliquent, par exemple, les ministères qui donnent des conseils aux ministres sur la réglementation d'activités auxquelles ces mêmes ministères participent.

Les opinions à ce sujet sont partagées. Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées au sujet de la séparation organisationnelle des politiques et des opérations²⁹ :

- le fait que les fonctionnaires prennent des décisions en matière de politique publique dans l'application quotidienne des programmes n'est pas reconnu;
- la rétroaction essentielle entre les responsables de l'application des politiques publiques et ceux qui les élaborent est compromise;
- la formulation des politiques publiques et l'administration sont mieux servies par une approche de gestion au cas par cas, avec des ajustements au fur et à mesure des besoins;

29. Ces points ont tous été soulevés dans l'évaluation par le gouvernement australien des réformes de la fonction publique dans ce pays. (Voir *Commonwealth of Australia, Task Force on Management Improvement*, 1993, p. 505, 506).

- dans le contexte actuel d'évolution rapide de la conjoncture, des liens étroits entre la formulation des politiques publiques et leur administration aide à assurer l'efficacité des programmes, tout en maintenant des rapports appropriés du point de vue de la reddition des comptes.

On a avancé par ailleurs que, dans certains cas, une séparation aussi complète des fonctions liées à la formulation des politiques et des opérations n'est pas nécessairement optimale. On cite comme exemples des situations où la formulation des politiques exigent une connaissance opérationnelle détaillée et une collaboration poussée entre les responsables respectifs des politiques et de leur application, où les extrants sont difficiles à définir et à contrôler et l'existence d'une culture organisationnelle chez les conseillers en matière de formulation des politiques qui se démarque fortement de celle des responsables de l'exécution. On a avancé que beaucoup de ces facteurs ont joué dans le domaine de la défense.

Pour la défense, la séparation a été effectuée au milieu de 1989; on a divisé le secteur en deux : le ministère de la Défense, un petit ministère à vocation stratégique sous direction civile, et les forces militaires, la Force de défense de la Nouvelle-Zélande. En 1991, on apportait d'autres changements organisationnels pour améliorer la coordination, initiative qui, dans le contexte d'autres analyses, a laissé penser qu'une séparation trop rigide des fonctions stratégiques et opérationnelles peut ne pas fonctionner.

Malgré la rupture officielle du ministère de la Défense et de la Force de défense de la Nouvelle-Zélande, la séparation désirée entre la politique de défense et les questions opérationnelles ne s'est pas concrétisée. Les militaires n'ont aucunement perdu leur influence sur la formulation de la politique de défense. On n'a pas vraiment renforcé le caractère « contestable » de la formulation de politique... Dans le cas de la défense ... les arguments qui militent en faveur de la séparation stricte de la formulation des politiques et des opérations sont faibles.

– B. Ewart et J. Boston (1993, p. 237, 238)

Même si l'on nous a dit que la séparation était initialement allée trop loin dans le cas de la défense, on ajoute qu'il faut prendre soin de ne pas rejeter les avantages très concrets de la réorganisation. Ainsi, on a souligné que le commandement militaire exerce maintenant un meilleur contrôle sur la gestion des ressources, ce qui, selon les fonctionnaires consultés, améliore l'efficacité. De plus, le

principe de la séparation semble bien fonctionner pour les grands projets d'investissement, qui sont gérés par les civils du ministère de la Défense, au nom des militaires. Le commandant de chaque base militaire a également une plus grande liberté de gestion; auparavant, tout devait être approuvé par le ministère.

Les avantages de la séparation des politiques et des opérations sont évidents pour nombre de personnes. R.S. Deane, ancien président de la Commission des services publics, a souligné « qu'il existe de nombreuses preuves pour justifier ... le recours à des conseillers distincts par les ministres lorsqu'il y a possibilités de conflits de valeurs » (Traduction – R.S. Deane, cité par S. Walker, éd. 1989, p. 127). De plus, les améliorations notables de l'efficacité de la fonction publique, soulignées par la Commission des services publics en 1994, sont, dans une certaine mesure, le résultat de cette séparation des fonctions liées à la formulation des politiques et des opérations.

Le caractère pratique de l'achat de conseils en matière de politiques publiques

Le caractère global du modèle a mené à la formulation et à l'élaboration d'extrants pour les conseils en matière de politiques, de manière à peu près similaire à celle qui s'applique aux extrants opérationnels. Les extrants conseils peuvent donc être achetés d'un ministère quelconque, ou de fournisseurs privés, dans un contexte de contestabilité ou concurrentiel. La perspective de reformuler ainsi le lien traditionnel entre les ministres et les conseillers

Nombre des leçons apprises à l'égard d'autres services s'appliquent également aux conseils en matière de politiques... Si l'on définit précisément, dès le départ, ce que l'on produira, non seulement on sait mieux où l'on va, mais on peut aussi mieux définir l'obligation de rendre compte qui en découle. La création d'un contexte dans lequel un ministère ne peut pas présumer conserver automatiquement l'exclusivité du conseil en matière de politiques dans un domaine particulier multiplie les pressions exercées sur ce ministère et les incitatifs pour qu'il améliore ses services.

-- I. Ball (1993, p. 28)

en matière de politiques de la fonction publique a soulevé des préoccupations. En théorie, si l'on achète des conseils en sous-traitance, on risque de perdre le fonds d'expertise et de confiance accumulé par les groupes d'analyse des politiques. De plus, on perçoit le conseil en matière de

politiques comme un élément intangible qui se prête difficilement à la quantification; on ne peut donc pas le formuler avec précision à titre d'extrait.

Par contre, certaines sources faisant autorité ont souligné les progrès réalisés dans la formulation des extraits dans le domaine des conseils en matière de politiques. Pour donner suite à une étude de la Commission des services publics réalisée en 1993, on mettra en oeuvre au cours de l'exercice 1994-1995 une forme de comparaison avec une « approximation » des prix du marché. On vise ainsi à créer des pressions qui inciteront les ministères à améliorer constamment la qualité du conseil en matière de politiques. Une façon de procéder serait de maintenir la possibilité d'accorder des contrats à d'autres fournisseurs pour ces extraits.

Les préoccupations concernant le rôle des administrateurs principaux

L'un des motifs qui a entraîné la réforme des modalités de nomination et d'emploi des hauts fonctionnaires, en faveur d'un régime de contrats, était de les amener à répondre davantage aux besoins des ministres. Certains ont vu une source de tension entre cette sensibilité accrue et l'importante tradition, dans les régimes d'inspiration britannique, voulant que les administrateurs principaux, ou leurs équivalents, assurent la qualité et la continuité des conseils aux ministres. Toutefois, il convient de souligner que la Commission des services publics, dans ses lignes directrices sur les contrats de rendement, précise que les administrateurs principaux sont tenus par leur contrat « de fournir en toute franchise et en toute liberté des conseils pertinents, précis et opportuns » (Traduction). Pareillement, les administrateurs principaux ont été perçus comme ne répondant qu'aux intérêts de leur ministre, plutôt qu'aux besoins du gouvernement dans son ensemble. En réalité, les gouvernements du Parti national, depuis 1990, ont insisté sur les intérêts collectifs du Cabinet et, par conséquent, il y a eu un recours accru à des comités interministériels et on a créé un forum qui regroupe les administrateurs principaux ce qui a rendu possibles des activités de coordination.

Comment pouvons-nous acquérir les avantages de la stabilité et de l'expérience sans tomber dans un conservatisme enraciné et des mesures inadéquates d'incitation au rendement? Sûrement pas en affaiblissant l'obligation de rendre compte et en insistant pour avoir des administrateurs principaux vieux et permanents. Je suggère que nous y arriverons en renforçant continuellement les compétences professionnelles, administratives et en gestion de la fonction publique.

-- Graham Scott

Une préoccupation connexe, suscitée par l'adoption de la *Loi de 1988 sur le secteur public*, vient de la crainte d'une perte de stabilité et de connaissances spécialisées associée à la durée limitée du mandat des administrateurs principaux. L'expérience révèle que souvent les mandats des administrateurs principaux sont renouvelés et que d'autres occupent le même poste dans un autre ministère. La situation générale semble ressembler plus que prévu à celle qui prévalait avant l'adoption de la Loi.

La nécessité d'améliorer la communication de l'information sur le rendement

Le respect des exigences prévues par la loi en ce qui a trait à la communication d'information non financière sur le rendement constitue un autre sujet de préoccupation. En 1990, après avoir passé en revue environ 100 énoncés de rendement, exigés en vertu de la nouvelle *Loi sur les finances publiques* (1989), le Bureau de la vérification a publié un rapport spécial sur la façon de rendre compte du rendement dans le secteur public. Compte tenu de la nécessité d'élaborer des normes dans ce domaine, ce rapport comprenait des conseils aux ministères et organismes gouvernementaux sur la production de données de qualité supérieure pour évaluer le rendement. Dans ce rapport, le Bureau de la vérification énonçait ses attentes à l'égard des éléments probants nécessaires pour appuyer les énoncés avancés dans les déclarations de rendement à savoir :

- il doit exister des systèmes d'information identifiables, assujettis à des contrôles garantissant le caractère complet, exact et autorisé des données;
- il doit exister des preuves documentaires et des documents de travail appuyant ce que l'on indique dans les déclarations;
- le personnel de l'organisation doit être en mesure d'offrir des explications raisonnables en réponse aux demandes de renseignements sur les mesures du rendement.

Au début, les rapports ministériels de rendement ont posé des difficultés. Souvent, le Bureau de la vérification a dû formuler des réserves sur les états financiers à cause de lacunes dans l'information sur le rendement, au point qu'en 1993, on comptait six opinions accompagnées de réserves³⁰. En 1994, le Bureau de la vérification a fait rapport sur la qualité des déclarations ministérielles de rendement des services, pour conclure que, malgré les progrès considérables

30. Un rapport de vérification comporte des réserves si le vérificateur est d'avis que les renseignements présentés dans les états financiers sont suffisamment inexacts ou trompeurs pour influencer la compréhension par le lecteur des états et de l'entité.

réalisés, il y avait place à amélioration. La vérification relevait une série de problèmes à régler, notamment l'étendue du lien entre, d'une part, les mesures du rendement et, d'autre part, les objectifs et le besoin d'améliorer le rapport sur le rendement obtenu en fonction des objectifs. Le contrôleur et vérificateur général précisait d'ailleurs que, « même si la plupart des autres ministères faisaient l'objet d'une opinion sans réserve, ils pouvaient néanmoins améliorer la façon de mesurer leur rendement et d'en faire rapport » (Traduction – Contrôleur et vérificateur général, 1994, p. 54).

L'importance des personnes et des compétences en leadership

Le facteur humain fait partie des aspects de la gestion du secteur public en Nouvelle-Zélande qui revêt de plus en plus d'importance pour l'atteinte des résultats. Au début du programme de réformes, l'attention était axée sur les structures, les mesures d'incitation et les systèmes. Par la suite, l'expérience a fait ressortir de façon évidente que l'excellence ne peut être atteinte que grâce aux personnes, à leur motivation, à leur dévouement, à leurs compétences, à leur formation et à leur expérience.

Le succès notable de la corporatisation a été en partie attribuable à la qualité des gestionnaires, aux compétences commerciales, financières et autres, des administrateurs, administrateurs principaux et cadres supérieurs, ainsi qu'à leur leadership à l'endroit du personnel qui provenait principalement de la fonction publique.

Sir Roger Douglas est d'avis que la réussite des réformes et « l'élaboration de politiques appropriées reposent sur des ressources humaines de qualité » :

(TRADUCTION)

Les politiques sont tout d'abord le fait des personnes. Elles découlent de la qualité de leurs observations, de leurs connaissances, de leur analyse, de leur imagination et de leur capacité d'élargir leurs horizons en vue d'élaborer la gamme la plus vaste possible d'options. Il est essentiel de remplacer les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas s'adapter au nouvel environnement. La mise en place de mesures d'incitation et d'une structure appropriée peuvent aussi avoir une influence positive sur un grand nombre d'employés dynamiques et doués qui ne pouvaient atteindre les résultats attendus dans l'ancien système. (R. Douglas, 1993, p. 219).

Douglas a en outre mentionné que l'une des raisons qui ont fait des réformes dans les secteurs commerciaux du gouvernement néo-zélandais une plus grande réussite que dans la fonction publique de base tient au fait que les personnes recrutées pour diriger les entreprises publiques

sont, de façon générale, plus qualifiées que celles qui sont généralement attirées par les postes de niveau supérieur dans la fonction publique.

Une autre preuve de l'importance des personnes ressort de l'observation qui nous a été faite, et selon laquelle les écarts importants quant au niveau de l'amélioration du rendement des divers ministères jusqu'à maintenant, en dépit du fait que les changements structurels et systémiques ont été adoptés à peu près partout en même temps, découlent des différences entre les compétences en leadership des cadres supérieurs.

L'examen effectué par le groupe Logan en 1991 a déterminé qu'il était prioritaire « d'établir des conditions de travail pour que des gestionnaires compétents soient attirés, qu'ils se perfectionnent, qu'ils restent en poste et qu'ils soient motivés » (Traduction). Par la suite, on a établi le centre de perfectionnement des gestionnaires et on a assisté à des efforts accrus de la part des administrateurs principaux des ministères pour répondre à ce besoin. Il subsiste une préoccupation, toutefois, à savoir l'écart qui va en s'élargissant entre les régimes de rémunération des administrateurs principaux dans le secteur public et dans le secteur privé, et ses conséquences sur la qualité des candidats recrutés.

Conclusion : Les questions pertinentes pour le Canada

Les structures et les pratiques de gestion de la fonction publique au Canada dépendent de facteurs qui sont spécifiques au contexte canadien, à certains égards, et communs à l'ensemble des régimes politiques occidentaux, à d'autres égards. Dans une certaine mesure, le Canada doit trouver ses propres solutions. Il peut toutefois apprendre beaucoup des autres pays, c'est-à-dire comprendre les approches utilisées, puis adopter ou adapter les pratiques les plus efficaces.

Comme c'est le cas au Canada, les réformes dans la fonction publique en Nouvelle-Zélande ont été entreprises en tenant compte de la situation particulière du pays, d'une part, et en fonction d'une problématique partagée avec d'autres pays occidentaux, d'autre part. En 1984, le nouveau gouvernement s'est heurté à un niveau d'intervention de l'État considéré comme excessif, même selon les normes de la Nouvelle-Zélande. Les pressions de l'extérieur sur l'économie étaient importantes et une crise se préparait. Dans certains secteurs, la gestion de la fonction publique était en retard par rapport à celle d'autres pays du monde. Tous ces facteurs étaient propres à la Nouvelle-Zélande à l'époque.

Par ailleurs, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a dû composer avec des problèmes qu'il partageait avec d'autres pays, notamment :

- 1) Un déficit et une dette nécessitant une action concertée. En plus de mesures visant à accroître les recettes du gouvernement les dépenses gouvernementales devaient être contenues et même réduites. Cela exigeait de toute évidence un leadership politique fort — la volonté politique d'apporter des changements. Mais cela exigeait en outre la conception de méthodes budgétaires et de processus connexes permettant aux ministres de s'assurer que les réalités financières et d'autres priorités stratégiques servaient de cadre aux dépenses gouvernementales.
- 2) Des politiques qui étaient inefficaces. Les politiques du secteur public, en règle générale, devaient être repensées. Les ministres ont convenu que cela nécessitait un questionnement à la fois des engagements pris de longue date à l'égard d'électeurs en particulier et de l'efficacité des approches traditionnelles quant au rôle du gouvernement. On pensait en outre que des changements étaient nécessaires pour que les ministres soient mieux informés et conseillés pour la formulation des politiques.

3) La gestion des activités gouvernementales passait par une direction et des systèmes de contrôle très centralisés, accompagnés d'une kyrielle de contraintes pour les responsables de la prestation de services au public. L'augmentation de la productivité et, dans une moindre mesure, un meilleur service aux diverses « clientèles » exigeaient que ces systèmes soient modifiés. Les ministres et les hauts fonctionnaires importants ont reconnu qu'une nouvelle façon de concevoir une bonne gestion et son importance dans le secteur public était nécessaire. Cela nécessitait en outre que de nouvelles structures et de nouveaux processus de gestion soient mis en place pour favoriser l'économie, l'efficience et l'efficacité.

4) Une approche en matière d'imputabilité qui était de plus en plus diffuse et confuse : les pouvoirs et les responsabilités multiples, qui se chevauchaient, devaient être précisés. On a reconnu qu'il serait impossible de procéder à des changements en profondeur sans un effort sérieux pour faire une distinction plus précise et visible entre les diverses responsabilités et obligations de rendre compte des ministres et des fonctionnaires. Mais cela nécessitait aussi des changements du point de vue des rapports entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires, ainsi que des méthodes améliorées de communication aux ministres et au Parlement de l'information sur le rendement du gouvernement, de ses politiques et de ses opérations.

Depuis 1984, les gouvernements successifs de la Nouvelle-Zélande, dirigés par deux partis politiques différents, ont procédé à des réformes considérables, voire radicales, des politiques, des structures et des systèmes de gestion du secteur public. Après une période de transition pendant laquelle on a vu la situation économique se détériorer, ces réformes de la politique gouvernementale et de la fonction publique ont eu pour effet d'améliorer de façon substantielle la situation et les perspectives économiques et financières de la Nouvelle-Zélande.

L'examen de l'expérience de la Nouvelle-Zélande depuis 1984 a porté pour une large part, tant au Canada que dans les autres pays, sur le degré de transformation des politiques économiques et sociales et du rôle du gouvernement. Certains aspects de l'expérience néo-zélandaise semblent particulièrement pertinents pour le Canada; d'autres pas du tout. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement du Canada adopte une approche conforme en tous points à celle de la Nouvelle-Zélande, pour tirer parti de l'expérience néo-zélandaise. En outre, une part de cette

expérience semble s'appliquer davantage aux gouvernements provinciaux qu'au gouvernement fédéral, compte tenu de la répartition des pouvoirs dans notre régime fédéral.

Malgré les nombreuses différences entre les deux pays, un aspect revêt une importance particulière pour le gouvernement canadien. Il s'agit des diverses méthodes adoptées par la Nouvelle-Zélande pour résoudre les lacunes en matière de gestion publique énumérées ci-dessus. Pour chacun de ces aspects, la situation actuelle du Canada est essentiellement similaire à celle à laquelle le nouveau gouvernement de la Nouvelle-Zélande a dû s'attaquer en 1984. Une perte de confiance dans les dirigeants politiques et les institutions gouvernementales ainsi que les impératifs financiers, qui nécessitent des réformes fondamentales des politiques et de la gestion publique à très court terme, rendent l'expérience de la Nouvelle-Zélande encore plus significative à nos yeux.

Le contrôle de l'augmentation de la dette fédérale constitue maintenant l'une des grandes priorités du gouvernement fédéral. La marge de manœuvre financière et les décisions relatives aux dépenses sont limitées considérablement par les intérêts accrus qui doivent être versés sur la dette actuelle (elle dépasse actuellement 500 milliards de dollars et elle devrait dépasser 540 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 1994-1995). Par ailleurs, selon un rapport du ministère des Finances (*Un nouveau cadre de politique économique*), publié en octobre 1994 :

... au taux actuel moyen, si les dépenses de programmes demeuraient aux niveaux actuels (plus ou moins en équilibre avec les recettes), les intérêts composés entraîneront à eux seuls une augmentation de près de 50 pour cent de cette dette, ...dans cinq ans. (p. 82).

Les réductions de dépenses nécessaires ne peuvent être faites uniquement par le maintien des mesures de restriction passées. Comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande, le gouvernement du Canada doit repenser une gamme variée de politiques et réduire ses programmes à la mesure de ses moyens. Parallèlement, il doit réexaminer un certain nombre d'hypothèses quant aux façons les plus efficaces de gérer l'appareil gouvernemental et de fournir un service de qualité. En outre, il doit favoriser une plus grande frugalité dans les décisions qui sont prises à tous les niveaux, et mettre en place des systèmes et des mesures d'incitation qui permettent une gestion plus productive.

L'expérience de la Nouvelle-Zélande démontre bien, à plusieurs égards, que les changements fondamentaux touchant les activités des gouvernements doivent être accompagnés de modifications fondamentales du système de gestion publique proprement dit. Pour tirer des leçons

de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, nous devons nous attarder aux divers éléments qui ont guidé la stratégie de réforme, tout en reconnaissant qu'ils font partie d'un modèle de gestion globale et intégrée.

Le respect des priorités stratégiques : le raffermissement de la structure et du processus budgétaire

Le dilemme financier actuel du gouvernement du Canada est le résultat de deux décennies de déficits annuels constants, à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux des années 60 ou du début des années 70 (exprimés en pourcentage du produit intérieur brut). Le déficit fédéral pour 1993-1994 a atteint le chiffre record de 42 milliards de dollars, et le déficit prévu pour 1994-1995 devrait totaliser près de 38 milliards de dollars. Au cours de cette période, de nombreux changements ont été recommandés et apportés relativement aux structures et aux systèmes institutionnels du gouvernement, en vue de la planification, de la répartition et du contrôle des dépenses publiques. L'objectif sous-jacent de ces réformes, selon un ancien secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, était le suivant :

... que les dépenses publiques soient liées au pouvoir économique du pays et aux limites fiscales du gouvernement. (A.W. Johnson, 1992 p. 30).

Sans chercher à savoir si la volonté politique d'atteindre cet objectif existait, le régime budgétaire en place ne favorisait pas une plus grande discipline au niveau financier, ni la réduction des dépenses.

Au cours de la dernière décennie, une variété de mesures de restriction budgétaire ont été imposées, mais elles visaient principalement les coûts de fonctionnement du gouvernement, y compris le personnel de la fonction publique et sa rémunération. En 1994, le gouvernement a entrepris des examens importants des politiques et des programmes, en vue de réduire les dépenses, d'accroître les résultats en alignant les programmes sur les besoins actuels et à venir et, plus généralement, de « redresser l'appareil gouvernemental » en précisant le rôle du gouvernement fédéral par rapport aux autres paliers de gouvernement et secteurs de la société.

Dans ce contexte, il est devenu évident que des réformes doivent être apportées sans délai en vue :

- 1) de sensibiliser davantage le public aux répercussions actuelles et à plus long terme de la situation financière, et de favoriser une plus grande participation du public et des parlementaires dans le débat qui entoure les décisions budgétaires;
- 2) de mettre davantage l'accent sur l'établissement d'objectifs relativement précis et sans ambiguïté, devant être poursuivis par les organisations gouvernementales, en vue de faciliter les décisions budgétaires et améliorer l'obligation de rendre compte des résultats;
- 3) d'améliorer les systèmes et les pratiques, de façon que les ministres et les cadres supérieurs disposent de données de qualité sur le rendement financier et non financier, y compris des données sur les coûts et l'efficacité des programmes, en vue d'établir une approche plus stratégique en matière de gestion de la fonction publique;
- 4) de raffermir la capacité du Parlement d'examiner et d'évaluer les liens entre le rendement du gouvernement et l'affectation des ressources pour atteindre les résultats souhaités;
- 5) d'assurer une meilleure communication au public des coûts et des résultats des services et des activités du gouvernement, par rapport à des objectifs et des normes connus.

L'approche adoptée par la Nouvelle-Zélande relativement à ces diverses exigences est partie du principe qu'il est nécessaire d'établir une distinction entre les décisions relatives aux **résultats** attendus des mesures gouvernementales et celles touchant les **extrants** qui servent à l'atteinte de ces résultats. Cette distinction a été jugée essentielle à la réalisation des priorités stratégiques des ministres et à la gestion plus productive des activités gouvernementales.

Les systèmes financiers et budgétaires du gouvernement ont été repensés en conséquence, de la façon décrite dans les sections précédentes de la présente étude. Les objectifs visés étaient les suivants : (i) raffermir le contrôle des ministres à l'égard de l'ensemble des dépenses publiques; (ii) préciser les résultats souhaités par les ministres relativement aux dépenses publiques (et à l'utilisation d'autres instruments politiques); (iii) préciser davantage les attentes des ministres au

moment de l'achat des extrants auprès des ministères, à partir de divers critères de rendement qualitatif et quantitatif; (iv) fournir aux ministres et au Parlement, sur une base régulière, des données plus complètes sur le rendement, ainsi que des analyses des écarts par rapport aux résultats attendus; enfin, (v) fournir aux ministres, à leurs cadres supérieurs et au Parlement des données sur les coûts de l'appareil gouvernemental correspondant aux normes de la comptabilité d'exercice.

Il serait erroné de laisser entendre que la mise en oeuvre de la stratégie de la Nouvelle-Zélande n'a pas suscité certains problèmes. Des ajustements ont du être apportés aux processus fondamentaux et l'ajout de certaines mesures a été nécessaire. Il a fallu notamment adopter une loi, la *Loi de 1994 sur la responsabilité financière*, qui visait à augmenter l'information communiquée sur les finances publiques et à favoriser un débat parlementaire sur les questions financières, en vue de susciter un comportement financièrement responsable de la part du gouvernement. Les ministres et le Parlement sont d'avis qu'ils sont aujourd'hui mieux servis par des systèmes budgétaires et financiers entièrement repensés. Le succès de cette démarche a reposé sur un effort conscient en vue d'établir une distinction nette entre les résultats et les extrants. Cette idée n'est pas nouvelle. Mais, dans son application en Nouvelle-Zélande, elle a eu pour effet de permettre aux ministres de se concentrer sur les résultats à atteindre et sur l'affectation en conséquence de ressources qui sont de plus en plus rares. Cette distinction a aussi eu des répercussions majeures sur l'efficacité de la conception et de la prestation des services publics.

La conception de l'organisation - la distinction entre la formulation de politiques et les opérations

Le gouvernement fédéral du Canada a procédé à des changements structuraux importants au cours des deux dernières décennies, du fait que l'on a tenté d'accroître le contrôle ministériel sur l'élaboration et l'application des politiques publiques ainsi que de la gestion des opérations gouvernementales. Nombre de ces changements ont été liés à l'élaboration de systèmes de gestion budgétaire et financière; d'autres ont été effectués pour raffermir la capacité de coordination de l'appareil gouvernemental central, en vue de planifier et d'appliquer des politiques dans l'ensemble du secteur public, et d'assurer une approche intégrée relativement aux aspects administratifs de la gestion de la fonction publique.

Toutefois, les structures pour l'élaboration des politiques et les structures de gestion du gouvernement canadien sont devenues trop complexes et contraignantes. Dans le cas des structures pour l'élaboration des politiques, il existait de trop nombreux centres de décision dans le système gouvernemental. La taille du Cabinet et le nombre de ministères et d'organismes centraux encombraient le système central de prise de décisions et diminuaient la capacité des ministres et de leurs ministères à gérer les politiques et les activités. Parallèlement, la stratégie en matière de gestion des questions administratives avait mené à un contrôle central excessif, dans une tentative de maintenir des normes uniformes dans l'ensemble du gouvernement et d'éviter les erreurs administratives.

La restructuration du Cabinet, des portefeuilles et des ministères, effectuée en 1993, visait à résoudre plusieurs de ces lacunes. Une structure plus petite à deux niveaux a remplacé l'ancienne structure du Cabinet; des portefeuilles ont été regroupés, et des ministères fusionnés. Parallèlement, on a aboli un certain nombre de contrôles centraux. En outre, une initiative a été entreprise en 1989 en vue d'établir une nouvelle forme d'organisation pour la gestion des opérations, à savoir les organismes de services spéciaux (OSS) à l'intérieur de ministères gouvernementaux. Cette nouvelle forme d'organisation gouvernementale a été fondée à la fois sur l'expérience canadienne — par exemple, les sociétés d'État et les établissements publics sont des organisations qui diffèrent des ministères conventionnels notamment par leur autonomie — et sur les expériences d'autres pays, par exemple les « agences d'exécution » (executive agencies) de la Grande-Bretagne.

Les organismes de services spéciaux ont été conçus en vue « d'améliorer la prestation des services gouvernementaux offerts et le recouvrement des coûts » (Canada, *Fonction publique 2000*, 1990, p. 27-28), du fait qu'ils ont une plus grande autonomie à l'égard de certaines règles applicables aux ministères ou de la fonction publique, en contrepartie de résultats améliorés. Cette nouvelle organisation devait s'appliquer « au plus grand nombre possibles d'organisations, ... particulièrement celles qui fournissent des services d'usage au public et aux ministères » (Canada, *Fonction publique 2000*, 1990, p.28). À la fin de 1993, toutefois, seulement 15 organismes de ce genre avaient été établis, pour un total inférieur à trois pour cent de l'effectif (équivalent temps plein) de la fonction publique.

De plus, un rapport d'étape de 1994, commandée conjointement par notre bureau et le Secrétariat du Conseil du Trésor, indique que, jusqu'à maintenant, l'expérience des organismes de services

spéciaux a été décevante à plusieurs égards. Elle révèle que, « pour certaines activités gouvernementales, ces organismes devraient pouvoir fournir de meilleurs services à un coût moindre et, par conséquent, devraient être maintenus », si certaines conditions précises sont satisfaites. Par exemple, il faut établir des priorités mieux définies et plus concrètes, ainsi que des objectifs de rendement plus rigoureux. Il faut en outre « définir plus clairement la répartition des responsabilités entre les chefs de ces organismes et les sous-ministres... et assortir ces responsabilités, ...des pouvoirs et de la liberté d'action appropriés ». Combinées, ces conditions laissent croire qu'il est nécessaire de repenser intégralement la structure des organismes de services spéciaux. À notre avis, il faut voir s'il serait possible de rendre les opérations plus efficaces et mieux adaptées en les séparant des fonctions liées à la formulation de politiques.

Parallèlement, la capacité de la fonction publique de fournir des conseils en matière de politiques publiques appropriées aux ministres suscite des préoccupations. Compte tenu de notre façon traditionnelle de gérer la fonction publique, les sous-ministres ont des responsabilités multiples et exigeantes touchant une gamme variée d'activités, du point de vue de la formulation de politiques, de l'administration et des opérations. Le temps qu'ils peuvent consacrer à chacun de ces aspects est généralement limité. Des compromis sont nécessaires et il est souvent difficile pour eux de trouver le temps requis pour réfléchir sur des questions de politiques publiques importantes. De plus, le taux de roulement élevé des sous-ministres signifie que nombre d'entre eux n'ont pas beaucoup d'expérience dans leur ministère.

Pendant la majeure partie de la dernière décennie, les ministres se sont souvent fiés à leurs conseillers politiques pour obtenir des conseils en matière de formulation de politiques publiques, ainsi qu'à des sources de l'extérieur de la fonction publique, plutôt qu'à leurs sous-ministres et au personnel de leurs ministères. Cela peut avoir eu pour effet de diminuer la capacité des ministères à fournir des conseils dans ce domaine, à un moment où les questions deviennent de plus en plus complexes et reliées entre elles, et où le gouvernement doit d'urgence repenser nombre de ses politiques.

La restructuration de 1993, entre autres changements, a eu pour effet de placer les ministres et la fonction publique dans une meilleure position pour relever les défis fondamentaux qui se posent au gouvernement. Pour ce faire, toutefois, il pourrait bien être nécessaire d'établir une plus grande distinction organisationnelle entre les responsabilités pour la formulation des politiques et les responsabilités pour l'exécution. Cela revêt encore plus d'importance du fait que les nouvelles

structures des ministères sont plus complexes qu'avant. Un objectif important de la restructuration était de permettre aux ministres de mieux contrôler et de mieux diriger leur portefeuille. Si les ministres ne veulent pas s'enliser à cause de l'étendue de leur portefeuille, ils doivent se concentrer sur les politiques qu'ils souhaitent appliquer. De même, la nécessité de fournir aux ministres des conseils de qualité en matière de politiques publiques exige des sous-ministres et des autres cadres supérieurs qui assument des fonctions de conseiller en matière de politiques de ne pas se laisser distraire de leur rôle crucial à cet égard par les demandes que suscitent la réorganisation des programmes et la gestion des responsabilités opérationnelles de ces portefeuilles.

En Nouvelle-Zélande, la clarté des objectifs a été reconnue comme étant l'un des principes clés sous-jacents aux réformes de la gestion, ce qui, avec l'acceptation de la distinction entre les résultats et les extrants a mené de façon logique à une distinction plus grande entre les responsabilités pour la formulation des politiques et les responsabilités opérationnelles. À peu près partout au sein du gouvernement, les ministères chargés de fournir des conseils en matière de politiques, y compris le contrôle et l'évaluation de l'application de ces politiques, ont été séparés des ministères et autres entités responsables des opérations, c'est-à-dire de la prestation des services publics et de l'application des règlements, etc. Les principes de base de la responsabilité ministérielle n'ont toutefois pas été laissés de côté. Les ministres sont encore responsables des politiques qu'ils adoptent en vue d'atteindre les résultats souhaités et selon les extrants qu'ils optent de financer. Toutefois, les responsabilités des administrateurs principaux des deux types de ministère, ceux chargés de l'élaboration des politiques et ceux chargés des opérations, ont été précisés en ce qui a trait à leurs obligations respectives à l'endroit des ministres. Les ministres, quant à eux, profitent des avantages que présentent l'accès à diverses sources pour obtenir des conseils quant à l'efficacité des activités entreprises, des options qui s'offrent à eux et des niveaux de ressources nécessaires selon le cas.

L'expérience de la Nouvelle-Zélande à cet égard, bien qu'elle ne soit pas unique sur tous les plans (les agences d'exécution en Grande-Bretagne, par exemple, ont été conçues avec certaines des mêmes caractéristiques), démontre qu'il est possible et qu'il peut être profitable d'en arriver à la plus grande distinction possible entre les responsabilités pour la formulation des politiques et les responsabilités opérationnelles. Il peut y avoir cependant des écarts entre les divers secteurs de politique quant au niveau de distinction possible ou nécessaire. Toutefois, l'expérience de la

Nouvelle-Zélande indique qu'il est possible de pousser davantage cette distinction, et qu'elle peut servir aux ministres dans l'atteinte de leurs objectifs politiques tout en contribuant à une gestion plus productive des opérations.

La délégation des pouvoirs et le transfert des responsabilités

Au cours de la dernière décennie, plusieurs initiatives ont été entreprises par le gouvernement du Canada en vue de déléguer davantage de pouvoirs détenus par le Conseil du Trésor et par son secrétariat, ainsi que par d'autres organismes centraux et les ministères qui offrent des services communs, aux divers ministres, sous-ministres et ministères responsables des fonctions d'exécution, de façon générale. La réforme la plus récente de l'ensemble du gouvernement, Fonction publique 2000 (FP 2000), s'appuyait sur les mesures prises antérieurement, y compris l'initiative d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. FP 2000 a montré, comme en fait foi le Livre blanc de 1990 sur le renouvellement de la fonction publique, qu'une « révision fondamentale des méthodes d'organisation et de gestion de la fonction publique est essentielle ». Selon les auteurs du Livre blanc :

L'accent que l'on met sur les systèmes devrait faire place à des normes dictées par les organismes centraux ainsi qu'à une plus grande autonomie individuelle, qui varierait en fonction des besoins administratifs dans la fonction publique. (p. 30).

Cela visait à la délégation des pouvoirs « jusqu'aux niveaux raisonnables les plus bas », afin d'offrir un service de meilleure qualité et correspondant davantage aux besoins du public.

Au cours des dernières années, le nombre de contrôles centraux a été réduit, du fait que l'on a accordé aux ministres et à leurs sous-ministres de plus grands pouvoirs financiers et administratifs. Par ailleurs, certains pouvoirs additionnels de gestion du personnel ont été confiés aux sous-ministres, suite notamment à l'adoption en 1992 de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*. De plus, certaines délégations de pouvoirs à des cadres de niveau inférieur ont été effectuées. On n'a toutefois pas procédé à une « révision fondamentale ». Plus précisément, le même système de gestion des ressources humaines dans l'ensemble de la fonction publique, dont le cadre législatif et administratif a été élaboré dans les années 60, demeure en place. En outre, les travaux effectués par notre bureau, et d'autres études, ont démontré que les pouvoirs délégués

aux ministères ou dans les ministères n'ont pas jusqu'à maintenant toujours produit des résultats positifs. On a fait ressortir un certain nombre de problèmes sous-jacents, comme la nécessité de s'assurer que les valeurs qui ont toujours guidé la fonction publique sont bien ancrées dans l'ensemble du gouvernement, que les objectifs sont clairs, que les responsabilités accrues s'accompagnent d'une formation appropriée, et que l'obligation de rendre compte des cadres à l'égard de leurs décisions de gestion est améliorée.

Toutefois, la plupart des ministères sont de taille importante et suffisamment diversifiés pour qu'ils puissent être considérés comme des entreprises autonomes. À l'intérieur de paramètres étendus, ils devraient avoir considérablement de latitude pour établir les systèmes administratifs qui correspondent le mieux à leurs besoins particuliers et disposer des compétences nécessaires pour gérer efficacement ces systèmes. Ils doivent être directement responsables des mesures qu'ils prennent ou qu'ils omettent de prendre. En outre, dans un contexte de changements rapides, et si l'on veut offrir aux Canadiens les services peu coûteux, de grande qualité, efficaces et adaptés qu'ils souhaitent, on doit recourir à la délégation des pouvoirs, au sein des ministères, aux cadres qui sont les plus près des points de service.

L'approche de la Nouvelle-Zélande diffère considérablement de l'expérience du Canada jusqu'à maintenant du fait de l'engagement très clair de déréglementer les mécanismes centraux de contrôle et de déléguer les pouvoirs, c'est-à-dire de procéder à un transfert important des responsabilités quant à la gestion des opérations gouvernementales y compris la gestion des ressources humaines. Du fait que la restructuration devait donner lieu à une distinction entre les ministères responsables de la formulation politiques et ceux responsables des aspects opérationnels, les organismes centraux principaux, c'est-à-dire le Trésor et la Commission des services publics, ont dû se départir de nombreuses fonctions de contrôle qu'ils assuraient à ce moment-là. Ainsi, ils ont accepté que la délégation des pouvoirs soit fondée sur la volonté de permettre aux administrateurs principaux, notamment ceux qui sont responsables des ministères d'exécution, d'exercer des pouvoirs considérables et de décider des façons les plus économiques et efficaces d'affecter leurs ressources humaines et financières, en vue de s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations.

Le Trésor conserve le contrôle légal de l'affectation, de l'investissement et des autres utilisations des fonds publics. Toutefois, dans un cadre d'exigences législatives et de politiques générales, les administrateurs principaux des ministères sont maintenant pleinement responsables de la gestion

financière et du rendement de leur organisme, ainsi que des systèmes de gestion, d'information et de comptabilité nécessaires pour atteindre les meilleurs résultats possibles. De même, la Commission des services publics a délégué son rôle d'employeur aux administrateurs principaux. Étant donné que les pouvoirs de l'employeur sont directement attribués, en vertu de dispositions législatives, aux administrateurs principaux, ceux-ci sont maintenant libres de doter les postes de leurs organisations, de négocier la rémunération des employés (en respectant des lignes directrices s'appliquant à l'ensemble du gouvernement) et de concevoir des systèmes de gestion du personnel qui répondent aux besoins particuliers et à la situation de leurs ministères. Enfin, les services communs ne relèvent plus d'un mécanisme central de contrôle et les ministères sont essentiellement libres d'obtenir les services requis des sources qu'ils jugent les plus appropriées et économiques. Tout cela signifie que la responsabilité des administrateurs principaux, à l'égard de la qualité du rendement de la gestion dans leur ministère, est beaucoup plus explicite en Nouvelle-Zélande qu'au Canada où les pouvoirs considérables que les organismes centraux exercent sur une foule de décisions administratives diminuent la mesure dans laquelle les sous-ministres sont considérés comme étant responsables et comptables du rendement de la gestion.

La délégation importante des pouvoirs en Nouvelle-Zélande s'est produite dans un contexte où les résultats souhaités ont été traduits en objectifs clairs, où l'on surveille de près le rendement et où l'on applique des mesures d'incitation pour obtenir les résultats de la façon la plus rentable possible. De plus, la délégation des pouvoirs de gestion s'est produite dans un contexte de politiques de gestion intégrée et a été fondée sur les pratiques les plus efficaces. Les administrateurs principaux, par exemple, doivent, en vertu des dispositions législatives, répondre aux normes s'appliquant à tout « bon employeur », c'est-à-dire doter les postes selon le principe du mérite et respecter les politiques d'équité en matière d'emploi. Ils doivent aussi veiller à ce que des systèmes de gestion des ressources et des opérations soient établis et qu'ils répondent à des normes élevées du point de vue de la transparence, de la fiabilité et de communication de l'information.

L'expérimentation n'a pas toujours été sans heurt, mais l'expérience démontre que non seulement une plus grande délégation des pouvoirs est possible à l'intérieur du régime parlementaire d'inspiration britannique, mais que cela peut favoriser grandement une gestion plus productive.

Une plus grande imputabilité des ministres et de la fonction publique

La recherche de meilleures façons d'améliorer la reddition des comptes, tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'à l'endroit du Parlement, est une préoccupation constante au Canada, comme ailleurs dans le monde. L'initiative d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et le projet plus récent de gestion partagée du Secrétariat du Conseil du Trésor visaient tous deux à améliorer la reddition des comptes en tentant de préciser les responsabilités et les attentes en matière de rendement, ainsi qu'en fournissant plus de latitude aux gestionnaires, en fonction des différentes questions soulevées. L'amélioration de l'obligation de rendre compte au sein du gouvernement constituait aussi un thème essentiel de FP 2000. Le gouvernement fédéral s'est engagé, plus d'une fois au cours des dernières années, à améliorer, entre autres choses, l'information communiquée au Parlement et à utiliser plus fréquemment l'évaluation de programmes et rendre compte de ces évaluations au Parlement, ainsi qu'à imposer aux ministères et aux organismes l'obligation d'établir et de publier des normes de service. Le discours du budget de février 1995 indique que dorénavant, les ministères prépareront des « plans d'activité » et des « Perspectives » qui seront soumis à l'examen du Parlement et du public.

Toutefois, les progrès en vue d'améliorer l'obligation de rendre compte ont été terriblement lents. Notre bureau a fait état de lacunes qui perdurent. Les parlementaires demeurent critiques quant à la façon dont les ministres et le gouvernement, s'acquittent de leur obligation de rendre compte. Le gouvernement actuel reconnaît régulièrement la nécessité de progresser davantage sur cette voie. L'importance d'une meilleure reddition des comptes ne peut être trop soulignée. Il s'agit d'un élément essentiel pour obtenir un gouvernement efficace et responsable et une gestion publique saine.

Les réformes entreprises en Nouvelle-Zélande ont amélioré la façon dont les ministres et la fonction publique s'acquittent de leur obligation de rendre compte. Cela s'est fait notamment grâce à la distinction entre les résultats et les extrants, la séparation de la formulation des politiques des fonctions d'exécution, la délégation des pouvoirs et le transfert des responsabilités, le tout étant intégré aux autres mécanismes établis afin d'améliorer l'obligation de rendre compte.

Le processus d'affectation des crédits parlementaires, par exemple, permet la production de données publiques de plus en plus détaillées et de plus en plus faciles à comprendre quant aux

résultats recherchés par les ministres ainsi qu'aux extrants qu'ils désirent financer pour l'atteinte de ces résultats. La responsabilité ministérielle a été raffermie du fait que le Parlement, ainsi que le grand public, sont mieux informés à cet égard. De plus, le cadre législatif auquel l'obligation de rendre compte des résultats est assujettie a réduit les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement quant aux renseignements à fournir au Parlement. Il exige plus d'informations financières et non financières au sujet du rendement obtenu et il précise de façon assez détaillée, le genre d'information que le gouvernement doit fournir. Il reste toutefois beaucoup de place à l'amélioration des rapports sur la mesure dans laquelle les extrants produits conduisent à l'atteinte des résultats souhaités. Même si le processus d'affectation des crédits parlementaires demeure le point central de débats partisans et d'évaluations politiques, les règles suivies ont amélioré la crédibilité et la fiabilité de l'information fournie et qui sert à ces débats et à ces évaluations. Cela contribue à renforcer la responsabilité ministérielle, mais cela sert également aux ministres et au gouvernement, du fait qu'ils peuvent évaluer plus précisément la situation à laquelle ils font face.

Au sein du gouvernement, la reddition des comptes des fonctionnaires a été raffermie grâce au recours à des contrats plus précis et régissant les rapports entre les ministres et leurs administrateurs principaux. Comme nous l'avons décrit dans les sections précédentes du présent document, cela comprend à la fois le rendement attendu de chaque cadre supérieur et les extrants en matière de politiques ou opérationnels achetés par le ministre. Une plus grande clarté quant aux responsabilités et, conséquemment, quant à la reddition des comptes, a découlé de cette situation. En outre, la plus grande transparence de ces rapports a amélioré la reddition des comptes des cadres supérieurs à l'endroit des ministres. Cette approche a été rendue encore plus pratique par une délégation importante des pouvoirs aux cadres supérieurs, délégation rendue possible par l'amélioration de l'obligation de rendre compte. Les cadres supérieurs peuvent disposer des pouvoirs nécessaires pour atteindre les résultats que l'on attend d'eux, étant donné que ces résultats sont précisés à l'avance. Compte tenu de la structure des rapports entretenus, les cadres supérieurs sont motivés à gérer leurs ministères de façon à servir les ministres et le public. Les extrants précisés (sauf dans le cas des conseils en matière de politiques de nature confidentielle) font l'objet de rapports publics réguliers et rigoureux et sont assujettis aux exigences de la vérification. En contrepartie, ce régime d'imputabilité donne aux cadres supérieurs toutes les raisons d'établir des organisations performantes, en tenant compte des pouvoirs et des responsabilités délégués, précisément parce que le rendement du cadre supérieur est intimement

lié à celui de ses subordonnés et à l'efficacité des systèmes de gestion ministériels et des procédures opérationnelles.

La mise en oeuvre des changements

Un certain nombre des réformes apportées à la gestion de la fonction publique au cours des dernières décennies ont servi à améliorer la façon de gouverner au Canada. Dans de trop nombreux cas, toutefois, les mesures de réforme n'ont pas permis l'atteinte des résultats désirés. Cela est dû en partie à une stratégie ponctuelle ou non-coordonnée ou des difficultés de mise en oeuvre comme le révèle l'étude sur la réforme de la fonction publique dont les constatations sont contenues dans le chapitre 6 du rapport du vérificateur général pour l'année 1993. Notre étude a révélé que bon nombre de fonctionnaires étaient d'accord avec les valeurs fondamentales préconisées par FP 2000 ou encore ses grandes orientations. La nécessité de changements fondamentaux a été largement reconnue. En outre, dans certains ministères et organismes, ou dans des parties de ceux-ci, des progrès ont été réalisés, quelquefois par suite d'initiatives liées de très loin, ou aucunement liées, à FP 2000. Dans l'ensemble toutefois, les résultats souhaités n'ont pas été atteints, principalement, soit parce que les principaux acteurs n'ont pas fait preuve de l'engagement nécessaire, soit parce que les réformes n'ont pas été bien intégrées aux réalités financières et aux grands objectifs gouvernementaux. Compte tenu de ces problèmes, il n'est pas surprenant de voir que des messages ambigus ont été véhiculés, que les attentes ont été mal gérées et que le comportement des ministres et des cadres supérieurs est trop souvent entré en contradiction avec les principes énoncés de la réforme. La cohérence et la constance sont souvent les premières victimes de stratégies confuses en matière de réforme, ce qui donne inévitablement lieu à du scepticisme et du cynisme chez les fonctionnaires.

Jusqu'en 1984, l'expérience de la Nouvelle-Zélande semble avoir été similaire à la nôtre. On savait depuis longtemps qu'il existait des problèmes quant à la gestion de la fonction publique. De nombreuses initiatives avaient été entreprises avec un succès mitigé. L'inertie de la bureaucratie et le manque de volonté politique étaient trop importants pour qu'on puisse réussir à faire des changements. Toutefois, dirigées par un petit groupe de ministres dans des portefeuilles importants qui ont vu la nécessité de procéder à un changement et fermement appuyées par certains cadres supérieurs, les réformes entreprises dans le milieu des années 80 ont enfin permis de résoudre les problèmes connus de longue date. Le succès de ces réformes de la fonction

publique est en partie attribuable au fait qu'elles faisaient partie intégrante du programme plus vaste de réforme de la politique économique et sociale que le gouvernement avait lancé précédemment. L'engagement politique profond qui s'est manifesté dès le début a continué d'être très visible pendant toute la dernière décennie, malgré les changements de gouvernement qui se sont produits. D'autres facteurs ont été tout aussi importants, à savoir la cohérence du programme de réformes et le leadership des dirigeants des organismes centraux qui en ont surveillé l'élaboration et l'articulation et qui en ont dirigé la mise en oeuvre. En outre, le recours à la législation et l'intégration, dans le modèle de gestion, de mesures d'incitation destinées à accroître la productivité ont contribué à surmonter l'inertie qui avait affligé les réformes précédentes.

L'expérience au niveau international en matière de réformes de la gestion du service public laisse voir qu'à un certain moment, pour qu'un important programme de réformes soit mené à bien, il doit constituer un tout logique. Toutes les pièces doivent être en place. Certains gouvernements ont réussi à mettre les pièces ensemble avec assez de succès, tandis que d'autres ont échoué. L'expérience au niveau international fait aussi ressortir que la cohérence et la constance d'un programme important de réformes est impossible sans un engagement à fonds et soutenu des dirigeants politiques. Un engagement timide ou superficiel n'est pas suffisant. Parallèlement, la volonté politique proprement dite ne suffit pas non plus. Comme le démontre le cas de la Nouvelle-Zélande, il est aussi nécessaire que les ministres et les cadres supérieurs acceptent une stratégie de réforme qui fait le lien entre l'amélioration de la façon de gouverner et une gestion améliorée. Cela veut dire que les réformes ne doivent pas seulement servir le programme politique des ministres, et être perçues comme telles, mais aussi combler les lacunes en matière de gestion de façon progressive, sur la base de mesures bien pensées, cohérentes et bien ancrées dans la réalité.

Au cours de la dernière année, le gouvernement du Canada a été confronté à des décisions cruciales du point de vue de son budget, de ses politiques et de ses programmes. Le budget de février 1995 fait état de compressions considérables des programmes et d'autres changements qui auront des répercussions importantes sur la structure et la taille de la fonction publique. Dans ce contexte, un effort concerté sera nécessaire de la part du gouvernement pour rétablir un contexte de stabilité et pour recréer l'ambiance propice au renouvellement de la fonction publique qui est essentiel au maintien de la vitalité de l'institution.

En même temps, tout en reconnaissant l'urgence pour le gouvernement fédéral du Canada de régler son dilemme financier, un effort délibéré, continu et soutenu en vue de procéder à des changements nécessaires et fondamentaux doit être poursuivi. Avec la restructuration récente, et le début d'une redéfinition du rôle du gouvernement fédéral, il existe une possibilité de faire des progrès quant à la définition des rôles respectifs des ministres et des fonctionnaires; de mieux distinguer les responsabilités pour la formulation des politiques et les responsabilités pour l'exécution; de déléguer – et de transférer des pouvoirs et d'améliorer le régime d'imputabilité tant pour les ministres que pour les fonctionnaires. Il n'existe pas de solution magique aux problèmes de la gestion publique au Canada, et, dans cette perspective, même avec les changements annoncés, nous ne faisons que commencer à mettre le gouvernement sur la bonne voie.

Bibliographie

- Ball, I. « Accrual Accounting in the Public Sector: A Case Study », document présenté à la Conference of the Accounting Association of Australia and New Zealand, 1992.
- « Accrual Accounting in the Public Sector: The New Zealand Experience », document présenté à une conférence sur l'application de la comptabilité d'exercice dans le secteur public, 1993.
 - « Changes in Accounting and Auditing Practices: the New Zealand Experience », dans J. Foster et J. Wanna, éd., *Budgetary Management and Control*, 1990.
 - « Making Ministries More Accountable: The New Zealand Experience », document présenté à l'International Consortium on Governmental Financial Management Conference, octobre 1993.
 - « Outcome Specification », document présenté à la Public Sector Convention of the New Zealand Society of Accountants, novembre 1992.
 - « Reinventing Government: Lessons Learned from the New Zealand Treasury », *The government Accountants Journal*, automne 1994.
- Bolger, Le très honorable J. « The Government's Vision for the Public Service », allocution à la Senior Management Conference, avril 1991.
- Boston, J. « Corporate Management: The New Zealand Experience », dans G. Davis et al., éd., *Corporate Management in Australian Government*, Melbourne, 1989.
- « Financial Management Reform: Principles and Practice in New Zealand », *Public Policy and Administration*, été 1993.
 - « Purchasing Policy Advice: The Limits of Contracting Out », *Governance*, janvier 1994.
 - « Transforming New Zealand's Public Sector », *Public Administration*, hiver 1987.
 - « The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience » *Governance*, janvier 1992.
 - « Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand », *Public Administration*, automne 1992.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P., éd., *Reshaping the State, New Zealand's Bureaucratic Revolution*, 1991.
- Cabinet State Sector Committee, *Report of the Working Party on Output Definition*, juin 1992.
- Steering Group, *Review of State Sector Reforms*, nov. 1991.
- Canada, Rapport financier annuel, 1993–1994.
- Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, octobre 1994.
 - Ministre des Finances, *Budget* de février 1995.
 - Bureau du vérificateur général, *Rapports annuels*, 1987, 1992, 1993, 1994.
 - Bureau du vérificateur général, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Organismes de services spéciaux : Rapport d'étape*, 1994.

— *Fonction publique 2000*, Livre blanc, 1990.

Commonwealth of Australia, Task Force on Management Improvement, *The Australian Public Service Reformed, An Evaluation of A Decade of Management Reform*, 1993.

Controller and Auditor General, *Central Government Management*, 1989.

— *Performance Reporting in the Public Sector*, 1990.

— *Annual Reports, 1991–1992, 1992–1993*.

— *Report on the Audit of the Crown and Government Departments for the year ended 30 June 1992*.

— *First Report for 1994*

Douglas, R. *Unfinished Business*, 1993.

Douglas, R. et L. Callan, *Toward Prosperity*, 1987.

Dunn, R. « Accountability within the Current New Zealand Environment », *Accountant's Journal*, juillet 1989.

Estimates of Annual Appropriations and Departmental Budgets of the Government of New Zealand, pour les exercices terminés le 30 juin 1993 et le 30 juin 1994.

Ewart, B. et J. Boston, « The Separation of Policy Advice from Operations: The Case of Defence Restructuring in New Zealand », *Australian Journal of Public Administration*, juin 1993.

Fry, E., éd., *Common Cause, Essays in Australian and New Zealand Labour History*, 1986.

Gold, H., éd., *New Zealand Politics in Perspective*, 2^e éd., 1989.

Goldman, F., E. Brashares, « Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand », *Public Budgeting & Finance*, hiver 1991.

Government of New Zealand, *Financial Statements*, exercices terminés le 30 juin 1992, le 30 juin 1993 et le 30 juin 1994; et le semestre terminé le 31 décembre 1993.

Harbridge, R. « Collective Bargaining Coverage in New Zealand, The Impact of the Employment Contracts Bill », *Australian Bulletin of Labor*, décembre 1991.

Hazell, R. « Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand », *Public Administration*, été 1989.

Holland, M. et J. Boston, éd., *The Fourth Labour Government*, 2^e éd., 1990.

Holmes, M. « Public Sector Management Reform: Convergence or Divergence? », *Governance*, octobre 1992.

House of Representatives, Report of the Finance and Expenditure Committee on the Inquiry into Reporting by the Crown and its Sub-entities to the House of Representatives, 1991.

- James, C. *New Territory, The Transformation of New Zealand 1984–92*, 1992.
- Johnson, A.W. *Réflexions sur la réforme de l'administration fédérale du Canada 1962–1991*, document rédigé pour le Bureau du vérificateur général du Canada, 1992.
- Kouzmin, A., N. Scott, éd., *Dynamics in Australian Public Management*, Melbourne, 1990.
- Laking, R. « The New Zealand Management Reforms », *Australian Journal of Public Administration*, septembre 1994.
- Lojkine, S., « Entreprises d'État – l'expérience néo-zélandaise », *Optimum*, v.22–2.
- Lorimer, P. « Public Sector Management Reforms – the New Zealand Experience », New Zealand Treasury, novembre 1991.
- Martin, J., J. Harper, éd., *Devolution and Accountability*, Délibérations de la Conference of the New Zealand Institute of Public Administration, 1988.
- Martin, J. « Transformation of a Bureaucracy: The New Zealand Experience », document préparé pour le Management Development Programme du Secrétariat du Commonwealth, décembre 1992.
- « Remaking the State Services », dans M. Holland, J. Boston, *The Fourth Labour Government*, 1990.
 - *Public Service and the Public Servant*, (essais) 1991.
 - « Politics and the Public Service: Looking to the Future », notes pour un séminaire du State Services Commission, 1993.
- McCulloch, B. « Accounting and Management Reform in New Zealand Government », document préparé pour le Secrétariat du Commonwealth, 1992.
- « New Zealand Leads in Government Management Reform », *Government Accountants Journal*, printemps 1993
- McGee, D. « Public Servants and Parliament », dans J. Martin, 1991 (M. McGee est le greffier de la chambre des représentants).
- McKinlay, P., éd., *Redistribution of Power? Devolution in New Zealand*, 1990.
- Mitchell, A. « The New Zealand Way of Committee Power », *Parliamentary Affairs*, janvier 1993.
- New Zealand Institute of Economic Research, *Quarterly Predictions*, # 119, septembre 1994.
- New Zealand Ministry of Agriculture and Fisheries, *Corporate Contract 1992–93, Annual Reports*, 1991–92; 1992–93.
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *About New Zealand*, 1991.

— *Agency Services Guide*, 1993.

New Zealand Ministry of Transport, *Transport in New Zealand*, 1993.

New Zealand Public Sector Reform, *Accountants' Journal*, (Numéro spécial), juin 1992.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Études économiques de l'OCDE – Nouvelle-Zélande*, 1987, 1988, 1990, 1993; *Canada*, 1994.

— *Gestion publique : profils de pays*, 1992.

— Occasional Papers on Public Management, « Accounting for What? The Value of Accrual Accounting in the Public Sector », 1993.

Pallot, J. « Accounting and Financial Management Reforms in the New Zealand Central Government: Context and Critique », 1992, document préparé pour le Management Development Programme du Secrétariat du Commonwealth.

Palmer, G. *Unbridled Power*, 2^e éd., 1987.

Roberts, J. *Politicians, Public Servants and Public Enterprise*, 1987.

Rowat, D. « Freedom of Information: The Appeal Bodies under the Access Laws in Canada, Australia and New Zealand », *Australian Journal of Public Administration*, juin 1993.

Scott, G., P. Gorringe, « Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience », *Australian Journal of Public Administration*, mars 1989.

Scott, G., P. Bushnell, N. Sallee, « Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience », *Governance*, Avril 1990.

Scott, G., « Presentation on New Zealand Reforms (notes) », non publié, 1993.

— présentation pour le symposium sur les réformes du secteur public en Nouvelle-Zélande et leur pertinence pour le Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, 29 novembre 1994.

— « Reflections on Managing the Treasury », 1993.

— « What's Wrong with Managerialism », *Public Sector*, v. 16, n° 1 (1993).

— « Civil Service Reform in New Zealand », document présenté au Forum européen, Londres, mai 1994.

— « Decentralized Financial Management in Government: The New Zealand Case », document présenté à la huitième conférence annuelle sur les nouveaux développements dans la gestion financière gouvernementale, organisée par l'International Consortium of Government Financial Management, 1994.

— « New Zealand's Fiscal Responsibility Act », *Agenda*, vol. 2, n° 1, 1995.

Sherwood, F. « Comprehensive Government Reform in New Zealand », *The Public Manager*, printemps 1992.

Spice, J. *Management Reform in Four Countries*, rapport pour le Management Advisory Board, Task Force on Management Improvement (Australie), 1992.

State Services Commission, *A guide to the Employment Contracts Act*, 1991.

- « Administering Top Management and Reviewing Performance », Conférence internationale sur la fonction publique, Ottawa, 1988.
- *Briefing Papers* (pour le ministre des services publics), 1990, 1993.
- *Changing the Public Service Culture, A Radical Approach*, 1990.
- *Chief Executive Performance Management*, mai 1992.
- *Chief Executive Performance Agreement Guidelines and Pro Forma*, mai 1992 et mai 1994.
- *New Zealand Public Sector Reform*, 1993.
- *New Zealand's Reformed State Sector*, 1994.
- *Public Service Code of Conduct*, 1990.
- *Proceedings*, New Zealand Public Service Senior Management Conference, 1991.
- *Selection, A Guide to Hiring Practices in the State Sector*, 1989.

Treasury, The, Briefs to the Incoming Government: *Economic Management, 1984; Government Management, 1987; 1990; 1993*.

- *Guidelines for 1994/95 Purchase Agreements*.
- *Putting it Simply*, An Explanatory Guide to Financial Management Reform, 1990.
- 1993 Budget Process – Departmental Ownership Issues, Septembre 1992.
- *Circular 1990/13*, Incentives for Departmental Performance: Capital Charge/Interest Regime.

Walker, S., éd., *Rogernomics*, 1989.

Walsh, P. « Managerialism and Collective Bargaining in the New Zealand Public Sector », dans M. Gardner, éd., *Human Resource Management and Industrial Relations in the Public Sector*, 1993.

Weller P., *First Among Equals*, 1985.

Wistrich, E. « Restructuring Government New Zealand Style », *Public Administration*, printemps 1992.

3 1761 115504722

